



LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN

1994/77

CES

CENTRUM
VOOR
ECONOMISCHE
STUDIEN

NAAMSESTRAAT 69
B-3000 LEUVEN

**VOEDSELZEKERHEID :
NAAR EEN SOCIALE ZEKERHEID
VOOR DE ALLERARMSTEN**

1. Inleiding

Sinds vorig jaar hebben de Vlaamse ontwikkelingsorganisaties de problematiek van honger als centraal element voor hun campagnes gekozen. Vele slogans, publikaties en pamfletten verwijzen ernaar. Nochtans blijken weinige betrokkenen een duidelijk beeld te hebben omtrent de achtergrond en specifieke inhoud van de voedselzekerheidsproblematiek. Deze tekst probeert in eerste instantie meer inhoud hieraan te geven. Tegelijk beoogt het de richting aan te tonen waarin een oplossing kan gevonden worden voor dit schrijnende wereldprobleem.

Voedselveiligheid is een vertaling van 'food security' ('sécurité alimentaire'), een begrip dat in het begin van de jaren tachtig vooral in de engelstalige ontwikkelingsliteratuur op de voorgrond is gekomen. Om de verwarring met 'veilig voedsel' te vermijden, kies ik voor 'voedselzekerheid', en niet voedselveiligheid als vertaling voor dit begrip. Dit begrip laat dan later ook toe om de analogie met sociale-zekerheidssystemen te benadrukken.

Het uitgangspunt van de analyse is het bestaan van honger in de wereld. Honger is niets nieuws : de wereldgeschiedenis is vol kronieken van ontberingen door ondervoeding. De Ierse hongersnood van het midden van vorige eeuw, of de hongerwinter van 1945 liggen nog vers in het Europees kollektief geheugen. Honger in de hedendaagse wereld is echter schrijnender dan ooit. Terwijl een deel van de wereldbevolking kampt met voedseloverschotten, blijven er belangrijke groepen bestaan die er niet in slagen om in hun meest essentiële behoeften te voorzien. Voor het eerst in de geschiedenis is er sinds

ze de hele honger- en armoedeproblematiek tot een probleem van voedselproductie in de ontwikkelingslanden en het Westen. Nochtans is het probleem niet of er genoeg voedsel is; het probleem is dat vele armen onvoldoende aanspraak kunnen maken op voedsel. Zolang voedselonzeekerheid herleid wordt tot een voedselproductieprobleem, zal honger blijven bestaan.

In het volgende deel wordt daarom een conceptueel kader besproken om honger beter te begrijpen. Deel 3 bespreekt dan de realiteit van honger in ontwikkelingslanden : wie eronder lijdt en de overlevingsstrategieën van de hongerigen. Deel 4 neemt stelling in tegen sommige alternatieve analyses van wie of wat honger veroorzaakt : het kolonialisme, de bevolkingsgroei, de Wereldbank en het IMF, het EU-landbouwbeleid. Het neemt ook stelling tegen de pessimistische visie dat armoede en honger steeds erger worden. Dit leidt tot deel 5, waar naar een aantal successen in de ontwikkelingslanden wordt verwezen, waarbij arme landen, meestal zonder steun van buitenaf, grote vooruitgang hebben geboekt op het vlak van voedselzekerheid. Zij vormen de basis voor een aantal voorstellen om een echt en doeltreffend voedselzekerheidsbeleid te voeren in de ontwikkelingslanden (deel 6).

De Belgische Ontwikkelingssamenwerking en de Niet-Gouvernementele Organisaties kunnen hierbij een rol spelen, maar dit vereist wel een duidelijke heroriëntering van beide blokken. Vrijwel alle ontwikkelingsprojecten zijn nog steeds enkel gericht op groei : de toename van de welvaart van een land, een streek, een dorp, als geheel. Weinig aandacht wordt besteed aan de allerarmsten in die streken en dorpen en het feit dat zij veelal uitgesloten blijven van elke economische vooruitgang. Indien de NGO's voedselzekerheid ernstig willen nemen, zullen zij een grondige herdenking moeten doen van vele projecten.

Het is niet mijn bedoeling om aan te dringen dat *alle* ontwikkelingsprojecten moeten gericht zijn op voedselzekerheid. Groei en de toename van de economische activiteiten in een streek moeten belangrijke objectieven blijven. Maar omdat de Vlaamse NGO's op dit ogenblik voedselzekerheid hoog in het vaandel lijken te dragen en Vlaanderen vol hangt met hun slogans, is het misschien aangewezen dat ook zij hun programma's bijsturen om een hogere voedselzekerheid te bereiken in de streken waar zij actief zijn. Dit artikel kan hiervoor hopelijk ideeën geven.

2. Voedselzekerheid : een conceptueel kader

Wat men kan eten hangt af van de hoeveelheid voedsel die men kan verkrijgen om te eten. Dit klinkt misschien voor de hand liggend, maar dit inzicht is uiterst belangrijk. *Het betekent dat de hoeveelheid voedsel aanwezig in een land, streek of dorp niet op zich belangrijk is. Waar het om draait is dat een individu aanspraak kan maken op voldoende voedsel.* Voedselzekerheid kan dan gedefinieerd worden als een blijvende aanspraak op voldoende voedsel voor een normaal en gezond leven binnen de samenleving. De nadruk op 'aanspraak' in deze definitie is cruciaal (in het Engels gebruikt men het woord 'entitlement'). Om het begrip honger in de wereld te begrijpen is het belangrijk te beseffen dat deze aanspraak langs vele wegen kan bereikt worden.

In deze analyse beperken we ons tot de aanspraak op goederen, en in het bijzonder, op voedsel. Zonder dat de analyse grondig verandert, kan de redenering uitgebreid worden tot ruimere definities van de levensstandaard. In feite is het concept 'aanspraak op voedsel' reeds ruimer dan een puur materialistische benadering van honger : aanspraak houdt immers een mogelijkheid in, een recht dat men niet verplicht hoeft uit te oefenen.

We volgen hierbij dan ook een ruimere definitie van ontwikkeling dan eenvoudig het bevredigen van de basisbehoeften van voedsel, kleding en gezondheid. De idee van basisbehoeftenbevrediging kijkt alleen naar de materiële resultaten, zoals voldoende voedsel of genoeg kleding. Echte ontwikkeling probeert de mogelijkheden tot welzijn te creëren : het geeft mensen aanspraak op voldoende voedsel, aanspraak op genoeg kleding en op een goede gezondheid. Het geeft keuzemogelijkheden en rechten aan mensen, waarvan iedereen vrij kan gebruik maken.

Wat bepaalt nu de aanspraak op voedsel voor een individu? Aan de basis ligt zijn bestaanswijze. Deze bestaat uit alle mogelijke economische en sociale activiteiten die een individu ter beschikking heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien. Aan de basis hiervan liggen zijn bezittingen. Deze kunnen bestaan uit fysisch kapitaal (bijvoorbeeld een stukje grond, wat werktuigen, een os) en menselijk kapitaal (eigen arbeid, technische kennis, scholing). Verder onderkent men ook sociaal kapitaal (zijn gezin, de uitgebreide familie, vrienden, de clan). Al deze kapitaalsvormen kunnen op vele manieren gecombineerd worden : de eigen arbeid kan verkocht worden tegen een loon, maar kan ook gebruikt worden om op het land gewassen te verbouwen.

Een specifieke combinatie van activiteiten geeft aanspraak op een bepaalde hoeveelheid voedsel (of, in het algemeen, goederen). Deze bundel wordt bepaald door de relatie tussen de bestaanswijze van een individu en het voedsel in de samenleving. De relatie zelf wordt de aanspraakrelatie genoemd : de hoeveelheid voedsel waar de activiteiten van een individu recht op geven. Iemand die arbeid verkoopt tegen een loon kan hiermee voedsel kopen; de hoeveelheid voedsel hangt af van het loon en van de voedselprijs. Een boer die graan produceert kan aanspraak maken op de oogst. Hij kan ook een deel van het graan verkopen en er ander voedsel mee kopen. Een grootmoeder die let op haar kleinkinderen kan misschien meeëten met haar kinderen. Voedsel dat zelf geproduceerd wordt, wordt de directe aanspraak tot voedsel genoemd; alle andere vormen worden de indirecte aanspraak genoemd.

De hoeveelheid voedsel waarop aanspraak kan gemaakt worden met een bepaalde combinatie van activiteiten kan verschillen tussen tijdstippen, tussen samenlevingen, tussen omstandigheden. De oogst kan op dezelfde plaats soms goed, soms slecht zijn - de arbeid van een zelfvoorzienende boer wordt verschillend beloond in een goed jaar en een slecht jaar. De hoeveelheid voedsel dat met een loon kan gekocht worden, wordt beïnvloed door de schaarste van voedsel. Een andere cultuur kan de mate waarin bejaarden of gehandicapten van voedsel voorzien moeten worden anders inschatten.

Er is geen enkele reden *a priori* om te suggereren dat een bepaalde combinatie van activiteiten steeds te verkiezen valt boven een andere combinatie. *Er is geen wetmatigheid in de natuur of in de samenleving die ervoor zorgt dat een hogere aanspraak op voedsel kan bereikt worden indien iedereen zijn activiteiten zou concentreren in het verbouwen van het eigen voedsel.* Niemand zou dit durven beweren voor onze samenleving; sommigen blijven dit echter benadrukken voor de ontwikkelingslanden.

Waar past honger in dit kader? Honger uit zich op verschillende manieren. Van Dale noemt honger 'het gevoel van de natuurlijke behoefte aan eten', een 'onverzadigbare begeerte'. Deze nadruk op gevoel en begeerte onderschat de gevolgen van honger : ondervoeding, groeistoornissen, vermoeidheid, ondermijning van het denkvermogen, verminderde immuniteit, ziekte en mogelijk de dood. Om de analyse mogelijk te maken is het echter nuttig om een onderscheid te maken tussen een 'hongersnood' en 'chronische honger'. Hongersnood wordt gekenmerkt door een acute crisis in een samenleving waarbij een groot aantal mensen een scherpe stijging van ondervoeding kennen, dikwijls gevolgd door een grote toename van het sterftecijfer. Chronische honger wordt

gekenmerkt door een situatie waarbij honger en ondervoeding latent deel uitmaken van het dagdagelijkse bestaan.

Honger ontstaat uit het falen van de aanspraak op voedsel. De bestaanswijze laat niet toe om, in de omstandigheden waarin de persoon zich bevindt, voldoende voedsel te verkrijgen. Een droogte kan iemands oogst vernietigen en alle arbeid wordt een maat voor niets : het eigen land heeft de directe aanspraak op voedsel niet verzekerd. Honger kan ook ontstaan door het falen van de indirecte aanspraak. Iemand kan ziek worden en niet meer in staat zijn om te werken - zijn arbeid kan niet verkocht worden om een aanspraak op voedsel te verkrijgen. Een mislukte oogst in een land kan de prijs van voedsel zo hoog maken dat een loonwerker niet voldoende voedsel kan kopen. Een ziekte onder de kudde kan het hele vermogen van een herder vernietigen zodat er geen vee meer overblijft om te ruilen tegen graan.

Voor sommige gezinnen in de ontwikkelingslanden - de allerarmsten - maakt dit falen van de aanspraak deel uit van het dagdagelijkse bestaan. Hun voedselonzeekerheid is chronisch. Deze voedselonzeekerheid is de voornaamste uiting van hun armoede. De directe oorzaak van hun armoede kan samenhangen met vele factoren : geen land, te weinig of onvruchtbaar land, geen vee (dus te weinig fysisch kapitaal); ziekte, een handicap, een vrouw als gezinshoofd (te weinig arbeid of menselijk kapitaal); sociale marginaliteit, etnische discriminatie, geen familie of verwanten (tekort aan sociaal kapitaal). Zij kan ook veroorzaakt worden door de waardering die binnen de economie verbonden is met de resultaten van de activiteiten. De koopkracht van het loon voor arbeid kan zo laag liggen dat mensen er niet voldoende voedsel mee kunnen kopen. Vee prijzen kunnen zo laag zijn dat er niet genoeg voedsel kan aangeschaft worden met de opbrengst van veeverkoop.

Soms ontstaat er door een combinatie van factoren - oorlog, overstromingen, droogte - vrij snel een plotse ineenstorting van de aanspraak van vele gezinnen. Dit is dan een hongersnood : een acute aanspraakfaling op het niveau van een samenleving. De oorzaak hoeft niet noodzakelijk een daling van de voedselproductie te zijn in een land. De hongersnood van 1974 in Bangladesh kwam er na een rekordoogst in het vorige jaar. Een overstroming maakte landbouwwerk onmogelijk voor een groot aantal landarbeiders. Geen lonen werden verdiend en hun aanspraak op voedsel stortte in. Hongersnood ontstond, ook op basis van sterke prijsstijgingen voor voedsel,

teweeggebracht door verwachtingen dat de komende oogst ging mislukken. Honger was sterk verspreid lang vóór er sprake was van een daling van de voedselproductie.

Ik wil hier benadrukken dat droogte in de recente geschiedenis zelden de oorzaak is geweest van hongersnood, ondanks de wijdverspreide opvatting van het tegendeel. Oorlog en repressief economisch en sociaal beleid zijn veel belangrijker geweest. Het beste voorbeeld is de hongersnood in Wollo en Tigray in Ethiopië gedurende 1984-85, die de aanleiding was van media-acties zoals Band Aid, Live Aid, Sport Aid en het Vlaamse Student Aid. De BBC-beelden uit het vluchtelingenkamp in Korem zullen nog steeds gegrift staan in het geheugen van velen, maar de toenmalige verklaring (droogte) is slechts een kleine en relatief onbelangrijke factor geweest in het menselijk drama dat zich afspeelde. De mensenrechtenorganisatie Africa Watch en andere onderzoekers hebben sindsdien systematisch de gebeurtenissen gereconstrueerd¹. Ondanks een droogte in sommige streken was er geen belangrijke daling van de oogst in Ethiopië in 1984-85. In de getroffen gebieden werden boeren echter verplicht om elk jaar een deel van de oogst te verkopen aan een staatsorganisatie tegen schrijnend lage prijzen, zelfs als de oogst slecht was. Graanhandelaars werden verboden of erg gehinderd om, vanuit de gebieden met graanoverschotten, graan uit te voeren naar die gebieden waar de oogst wat minder was. Het regeringsoffensief in het Noorden van het land tegen de rebellen maakte het ook onmogelijk voor handelaars om zelfs kleine hoeveelheden graan naar die gebieden te brengen. Verder was er de wijdverspreide vrees voor conscriptie in het leger die het onmogelijk maakte voor de boeren uit de gebieden waar de oogst tegenviel om, zoals gebruikelijk, op zoek te gaan naar alternatief werk of goedkoop graan. Het resultaat was dat voedselprijzen verdrievoudigden, terwijl getroffen boeren en landlozen geen mogelijkheden hadden om alternatieve inkomens te verwerven. De aanspraak op voedsel stortte in mekaar met de bekende gevolgen. Er was sprake van lokale droogte, maar dit gebeurt geregeld: doorgaans kan de bestaanswijze van de bewoners droogte opvangen. Ik herhaal dat de droogte absoluut niet als de echte oorzaak van de crisis kan worden beschouwd. Het overheidsbeleid dat systematisch de voedselaanspraak van de bevolking ondermijnde was de echte dader.

Hongerbestrijding is zowel in het geval van acute honger als van chronische honger mogelijk. In feite is honger overbodig en vermijdbaar. Elk beleid ter bestrijding en

¹ Africa Watch, (1991), *Evil Days: Thirty Years of War and Famine in Ethiopia*, New York: Human Rights Watch. Zie ook de rapporten van Survival International UK.

vermijding van honger moet echter beginnen vanuit een begrip van de realiteit van honger. Het volgende deel zal dit proberen te verduidelijken.

3. De realiteit van honger

In de discussie over honger dreigt men dikwijls te vergeten wie uiteindelijk honger lijdt. In gesprekken met de geïnteresseerde westerling omtrent ontwikkelingsproblemen valt het steeds op hoe vertekend de beeldvorming omtrent de toestand in ontwikkelingslanden eigenlijk is. Ontwikkelingslanden worden voorgesteld alsof een groot deel, zelfs een meerderheid van de bevolking, voortdurend honger heeft en rondzwervt om voedsel te vinden. Ondanks de bewering van het tegendeel blijven de campagnes van de niet-gouvernementele-ontwikkelingsorganisaties hier nog steeds op inspelen. *De voedselzekerheid van de meer dan 4 miljard inwoners van ontwikkelingslanden is niet bedreigd - het gaat om een belangrijke groep, maar om een minderheid van die bevolking.* Het probleem van voedselzekerheid te veralgemenen tot een probleem van alle inwoners in die landen, zal niemand helpen, zeker niet de hongerlijdenden zelf. Laat ons eerst verder ingaan op chronische honger. Later kunnen we dan duidelijk maken wat de relatie tussen chronische en acute honger is.

Wie zijn nu die mensen die *chronisch* in hun voedselzekerheid bedreigd zijn? *Zij zijn de allerarmsten van hun samenleving.* Zij maken er amper deel van uit. Zij vormen de kansarmen van de samenleving. Door honger op die manier te definiëren leggen we het verband met armoede, maar in het bijzonder ook met de wijze waarop armoede (ook) in het rijke noorden wordt gedefinieerd. *Echte armoede over de hele wereld is uitsluiting.* Het gaat om mensen die hoezeer ze ook zouden willen, niet verder kunnen geraken in de samenleving. Zowel hun economische positie als hun sociale status is op het laagst mogelijke niveau.

We mogen dit niet veralgemenen tot 'alle inwoners in een bepaald land' of 'de gehele bevolking van het platteland', zelfs niet 'de gehele bevolking van een sloppenwijk aan de rand van de stad' of 'de gehele bevolking van een ver afgelegen dorp aan de rand van de oprukkende woestijn'. Geen enkele veldwerker heeft ooit tergoedertrouw kunnen besluiten dat iedereen in een gebied tot die allerarmsten behoren. Differentiatie is een fenomeen dat ook tot in het kleinste dorp in de tropen lijkt doorgedrongen te zijn.

Wie zijn ze dan wel? De Britse socioloog Robert Chambers noemde ze de onzichtbaren². Degenen die je *niet* ontmoet wanneer je met je team een dorp bezoekt voor een dag. Het kan een belangrijke groep zijn in zo'n dorp of streek, maar het omvat niet iedereen. Tien, twintig, dertig percent. Hun sociaal-economische karakteristieken verschillen van streek tot streek, van land tot land. Het kan gaan om landlozen, of om gezinnen die weinig arbeid bezitten; om boeren wiens land onder sterke erosie lijdt, of die hun vruchtbaar land niet kunnen bewerken door ziekte; om een vroeger soldaat die als huurling voor een verslagen 'warlord' heeft gevochten, of om gezinnen die door etnische spanningen uit hun streek zijn verdreven; om gezinnen met een vrouwelijk gezinshoofd, of om mannen die de roep naar de stad gevolgd hadden maar slechts af en toe wat kunnen verdienen als menselijk lastdier rond de marktplaats. Diepe armoede kent vele gezichten, net zoals hoger aangeduid werd dat aanspraak op voedsel kan worden verkregen op vele wijzen.

Een leven van armoede is gekenmerkt door grote onzekerheid en stress. In de stad betekent dit bijvoorbeeld dat men dikwijls de dag begint zonder te weten of er die dag voldoende inkomen zal vergaard worden om voedsel aan te schaffen. Voor de armen op het platteland brengt het klimaat grote onzekerheid : gaan de regens mislukken of niet; gaan de sprinkhanen komen of niet? Die onzekerheid valt niet te onderschatten. Een goede of een slechte oogst kan het verschil uitmaken tussen een redelijke levenskwaliteit en diepe ellende.

Nochtans, om de realiteit van honger goed te begrijpen, mag nooit vergeten worden dat weinig mensen jaar in, jaar uit, elke dag honger lijden. Voor de meeste van de allerarmsten betekent honger niet een voortdurend fenomeen. Sterke ondervoeding kan lang volgehouden worden, maar niet blijvend. Veel honger is gebonden aan periodes. Op het platteland is er een belangrijk seizoensgebonden aspect aan honger : het komt meestal voor in de maanden net voor de volgende oogst. Het gezin had haar vorige oogst opgeslagen, maar een combinatie van magere oogsten, problemen met bederf en ongedierte en/of een klein vermogen veroorzaken dat er een periode van honger aanbreekt, terwijl een nieuwe maar onrijpe oogst op het veld staat. *Onzekerheid én regelmaat zijn twee facetten van de realiteit van honger.* Er is zekerheid dat ellende zal terugkomen, alleen is het onzeker "wanneer".

² Bijvoorbeeld in Robert Chambers, 1983, *Rural Development: Putting the Last First*, Harlow: Longman.

Er is nog een andere misvatting omtrent de hongerlijdenden die behandeld moet worden. De beelden van honger in de wereld zijn doorgaans die van hulpeloze, sjofele mensen die apathisch wachten op hulp. Niets is minder waar. Onderzoek door antropologen, sociologen en economen in de laatste tien jaar heeft duidelijk gemaakt dat het leven van de allerarmsten gekenmerkt wordt door een onvermoede complexiteit. De combinatie van grote onzekerheid en regelmaat in de honger hebben ertoe geleid dat de armen een bestaanswijze hebben ontwikkeld die gericht is op overleven. Zij wachten niet af om dan in paniek te slaan indien een crisis ontstaat. *Heel hun bestaan is erop gericht om overleven mogelijk te maken, zelfs onder de moeilijkste omstandigheden.*

De armen gebruiken allerlei strategieën om zichzelf zoveel mogelijk voedselzekerheid te geven. Die strategieën kunnen zowel op het individuele of gezinsniveau plaatsvinden als in samenwerking met anderen. We zullen enkele vormen beschrijven. Zij worden niet alleen gebruikt door de allerarmsten, maar voor hen zijn zij letterlijk van levensbelang. Een eerste strategie is de diversificatie van activiteiten, die toelaat risico's te spreiden. Indien opbrengsten onzeker zijn, zoals bijvoorbeeld in de landbouw, en ze van jaar tot jaar sterk variëren, kan het nuttig zijn om verschillende gewassen te telen. Als de oogst mislukt van de ene betekent dit nog niet dat de andere ook zal mislukken. Een grotere stabiliteit van opbrengsten kan zo bereikt worden. Een boer kan er ook voor zorgen dat hij andere inkomensbronnen heeft buiten de landbouw. Potten bakken, brandhout verkopen, seizoensarbeid in een andere streek - diversificatie kan vele vormen aannemen. Aangezien activiteiten buiten de landbouw minder lijden onder de cycli van goede en slechte jaren, bieden diversificatiestrategieën die deze activiteiten omvatten, dikwijls ook meer bescherming dan puur landbouwgerichte diversificatie. Wat mogelijk is hangt af van de plaatselijke omstandigheden, maar de rol van diversificatie is uiterst groot voor de armen over de hele wereld : gezinnen met tien of meer activiteiten gedurende hetzelfde jaar zijn geen uitzondering.

Een andere individuele strategie probeert voornamelijk de effecten van de grote schommelingen in produktie en inkomen op te vangen. Het gaat om sparen : in betere periodes wordt niet alles opgemaakt, maar een deel wordt bewaard tot de volgende dag of jaar waarin er een tekort is. Sparen kan vele vormen aannemen : geld of voedselvoorraden, maar ook bijvoorbeeld klein en groot vee. Inflatie en ook problemen met het opslaan van voedsel voor lange periodes, maken dat sparen onder vorm van dieren in vele ontwikkelingslanden veruit het grootste spaarvolume vormt.

Deze individuele strategieën zorgen ervoor dat een deel van de onzekerheid opgelost wordt en dat gezinnen erin kunnen slagen om zelf een beperkte, maar onvolledige, voedselzekerheid te bereiken. De grote tekortkoming ligt er echter in dat gezinnen of individuen zichzelf proberen te verzekeren, zelf het risico van een slechte oogst, van ziekte of het verlies van werk proberen op te vangen. Eén gewas dat mislukt, één gezinslid dat ziek wordt, één koe die sterft, kan zo misschien wel opgevangen worden. Maar wat indien alle gewassen mislukken, alle werkende gezinsleden ziek worden of een veeziekte alle koeien aantast?

Daarom is het ook niet verwonderlijk dat allerlei groepsstrategieën bestaan, waarbij iedereen zich ertoe verbindt om elkaar bij te staan. Deze samenwerking kan zich uiten op onnoemelijk vele wijzen. Onderzoek op wereldniveau naar de complexiteit van deze systemen zou honderden antropologen, sociologen en economen jarenlang kunnen bezighouden. Deze systemen zijn ook cultuurgebonden, maar het is toch mogelijk een aantal gemeenschappelijke karakteristieken terug te vinden. Alle systemen zijn gebaseerd op wederkerigheid. Steun verkrijgen betekent ook dat men steun zal moeten geven. Verder zijn ze informeel: het gaat niet om formele contracten. Afdwingbaarheid van de samenwerking gebeurt door sociale normen³ maar vooral, en dat wordt soms wel vergeten, door ieders belang om de spelregels te blijven volgen, om te vermijden dat men zelf geen steun krijgt wanneer men deze nodig heeft.

De complexiteit kan geïllustreerd worden a.h.v. voorbeelden verkregen gedurende veldwerk in het westen van Showa in Ethiopië. Alle voorbeelden verwijzen naar één bepaald dorp van ongeveer 300 gezinnen, maar kunnen veralgemeend worden voor grote gebieden van Ethiopië. Het gaat om landbouwgezinnen die vooral gerst verbouwen. Iedereen heeft wat klein vee en een stukje land. Een eerste samenwerkingssysteem ligt op het vlak van arbeid. Door de wispelturigheid van het klimaat is het belangrijk dat men onder de juiste omstandigheden zo snel mogelijk ploegt en later oogst. Gezien het bergachtig landschap en de bodemverschillen, verschilt dit juiste moment echter van veld tot veld. Een informeel systeem van arbeidsdeling (*dabbo*) bestaat erin dat ploegen en oogsten op ieders veld in groep wordt gedaan. Deelname is vrijwillig maar meewerken op andermans veld helpt uiteraard om voldoende vrijwilligers te verkrijgen wanneer men zelf wil oogsten. Het houdt echter ook een vorm van ziekte-

³ Dit wordt soms de morele ekonomie genoemd. Zie J.C.Scott, 1976, *The Moral Economy of the Peasant*, New Haven: Yale University Press.

of levensverzekering in: als je ooit ziek bent of zelfs als je sterft, dan blijven zij die deel uitmaakten van je informele groep gratis ervoor zorgen dat er geploegd en geoogst wordt op het veld van je gezin.

Iedereen in het dorp is ook lid van een begrafenisverzekering, *idir* genaamd. Elke maand wordt een bijdrage betaald aan een verkozen schatbewaarder - iedereen betaalt dezelfde som. Als er een overlijden is in je gezin - een jammer genoeg veel voorkomend risico op het platteland van Ethiopië - dan krijg je een uitkering van de *idir* om de begrafenis te betalen. De uitkering hangt af van het verwantschap met de overledene: voor de eigen begrafenis krijgt het gezin het meeste, voor de partner iets minder, voor een kind nog minder, enzovoorts.

Een andere vorm treedt in werking als vee sterft door een ongeval of een niet besmettelijke ziekte - een belangrijk vermogensverlies. De gewoonte bestaat dat je buuren dan het vlees van je kopen en onder mekaar delen. Zo krijgt men tenminste nog wat terug, want vooraleer men het vlees naar de markt kan transporteren zal het al bedorven zijn.

Leningen in geld of in goederen zijn ook heel gebruikelijk. In tijden van nood kan je vaak terecht bij je verwanten, maar er bestaan ook andere vormen. Als het gezin niet in staat is om al het eigen land te bewerken, kan men het land gebruiken om een belangrijke lening te verkrijgen als onderdeel van het '*wollet age*' systeem. In ruil voor geld, geeft men land in bruikleen aan een andere boer. Men moet geen interest betalen: zolang men niet terugbetaalt kan de andere het land bewerken voor eigen rekening - de oogst is dan de interest. Op die manier vermijdt men een interest te betalen in jaren waarin de oogst slecht is.

Een ander samenwerkingsverband is de *equb*, een soort van een traditionele spaarkas zoals die overal ter wereld te vinden is, inclusief in sommige Vlaamse cafés (Fr. *tondine*; Eng. *rosca* - rotating savings and credit association). Geregeld komt de groep bij mekaar en betaalt iedereen een vast bedrag. Iedereen krijgt een nummer en uit alle nummers wordt er één getrokken. De gelukkige krijgt de hele pot. Indien men echter dringend geld nodig heeft, kan men vóór de trekking vragen om het lot te kunnen krijgen. Eventueel kan dan tegen een bepaalde prijs besloten worden om de vrager het geld toe te kennen.

Als men niet onmiddellijk geld nodig heeft, kan men ook verkiezen om land in deelpacht te geven aan een andere boer. Dit kan nuttig zijn als men ziek is. Op die manier kan men toch nog een halve oogst krijgen, zonder dat men arbeid moet inhuren en in het oog houden. Op dezelfde manier kan men ook koeien of schapen bij een andere boer plaatsen. In ruil ervoor krijg hij dan de helft van kalveren of lammeren.

Uiteindelijk gaat het hier over informele sociale-zekerheidssystemen : mechanismen waardoor je verzekerd kan worden voor allerhande risico's door de sociale omgeving waarin men zich bevindt. Iedereen deelt met mekaar de risico's. Voor de allerarmsten, voor wie één slechte oogst diepe ellende met zich kan meebrengen, zijn die systemen van levensbelang. Aan de basis liggen doorgaans wederkerigheid en informele banden. Beide zijn ze noodzakelijk voor het voortbestaan van deze verbanden; tegelijk vormen zij ook een grote tekortkoming voor een sociale-zekerheidssysteem.

De informele basis betekent dat de samenwerking enkel kan slagen tussen individuen met persoonlijke banden : bijvoorbeeld familie, verwanten, burens, vrienden. Op die manier wordt de deelname aan de samenwerkingsverbanden beperkt, en daarom ook de mogelijke risicodeling. Een belangrijke onzekerheid op het platteland is het klimaat dat iedereen min of meer op dezelfde wijze kan treffen. Seizoensgebonden factoren zullen iedereen ook op gelijkaardige wijze treffen. De individuele noch de gezamenlijke strategieën kunnen die problemen, die velen raken rond dezelfde periode, niet opvangen. De sterkte van de samenwerkingsverbanden ligt in het verzekeren van *specifieke* risico's - een gebeurtenis die één bepaald individu of gezin overkomt en niet tegelijk alle anderen waarmee informele banden bestaan. Voor *algemene* risico's, die iedereen tegelijk treffen, hebben ze weinig nut.

Ook de wederkerigheid zorgt voor een belangrijke beperking van de mogelijkheden van deze strategieën. De samenwerkingsverbanden bestaan zelden uit puur altruïstische overwegingen : eigenbelang speelt een belangrijke rol. Het gaat niet om herverdeling, maar om verzekering. Het is geen systeem waarbij de rijkere de armeren ondersteunen. Zij zijn er zelden op gericht om ook de allerarmsten rijker te maken. Het gaat om een systeem waarbij mensen die min of meer vergelijkbare risico's hebben samenwerken - iedereen kan ziek worden, kan een koe hebben die sterft, kan een gezinslid hebben dat overlijdt. Als er dan een tegenslag is, kan men op ondersteuning rekenen om de voedselzekerheid te beschermen.

In sommige gevallen kunnen armen zowel als rijken deel uitmaken van samenwerkingsverbanden. Door het wederkerigheidsaspect moeten de armen in absolute termen doorgaans evenveel bijdragen als de rijken. In verhouding tot hun vermogen is hun bijdrage dan ook groter. In feite worden de allerarmsten dikwijls gedwongen om extra inspanningen te leveren om de andere deelnemers in het systeem voldoende vertrouwen te geven dat die armen ook de verplichtingen van het systeem kunnen dragen. Men heeft in gevalstudies gemerkt dat de armen dikwijls extra moeten investeren in 'sociaal kapitaal', sociale goodwill die kan verkregen worden door deelname en bijdragen aan ceremonies, feesten, enzovoorts, in natura, geld of in de vorm van arbeid.

Ondanks het bestaan van al deze strategieën, blijven de armsten nog altijd erg kwetsbaar. Omdat hun eigen vermogen beperkt is, kunnen zij niet altijd aan de verplichtingen van de wederkerigheidsrelaties voldoen en onder moeilijke omstandigheden geraken zij dikwijls geïsoleerd. Als alternatief kunnen zij vooral in relaties treden met andere armen. Zo bestaan er bijvoorbeeld grote verschillen tussen de waarde van begrafenisverzekeringen in Ethiopië - er zijn er goedkope, er zijn er dure. Het gevolg is uiteraard dat de uitkeringen en daardoor de voedselzekerheid van de armeren kleiner zijn.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat ondervoeding vooral de allerarmsten zal treffen. Een tegenvallende oogst, een ziekte of het bederf van de voedselvoorraad kunnen ervoor zorgen dat de allerarmsten onvoldoende aanspraak kunnen maken op voedsel. Zij kunnen allerlei individuele of gemeenschappelijke strategieën vooraf gebruikt hebben, maar hun gebrek aan eigen vermogen, in de vorm van fysisch, menselijk of sociaal kapitaal, beperkt de draagkracht van die strategieën. Zij bevinden zich dikwijls in een vicieuze cirkel. In goede seizoenen kan af en toe een weinig productief kapitaal in de vorm van bijvoorbeeld land of vee worden aangekocht. Eén slechte oogst kan ervoor zorgen dat alles verkocht moet worden om toch te kunnen overleven. Zo kan er geen sprake zijn van zichzelf uit de armoede te kunnen halen.

Indien iedereen in de streek getroffen wordt door een droogte of een daling van de werkgelegenheid kunnen de informele samenwerkingsverbanden weinig soelaas bieden. Iedereen wordt gedwongen terug te vallen op de individuele strategieën : de eigen inkomsten, de oogst, mogelijke andere activiteiten, de gespaarde middelen. De allerarmsten hebben de kleinste vermogens om op terug te vallen, en bijgevolg wordt hun aanspraak op voedsel als eerste bedreigd. Zij zullen ook als eersten het slachtoffer

worden van wat later misschien tot een hongersnood kan uitvloeien. Opnieuw blijven zij echter niet hulpeloos toekijken, maar worden allerlei strategieën ingezet om te overleven. Zo zullen sommige gezinsleden ver op zoek gaan naar werk of goedkoop voedsel. Er wordt beroep gedaan op relaties die verder en verder wonen. Ook beginnen de armsten de verkoop van duurzame goederen, terwijl de consumptie tot gevaarlijk laag niveau terugvalt.

Dit laatste is opvallend en gebeurt lang vóór bijvoorbeeld groot vee of werktuigen verkocht worden. Gezinnen zullen vele risico's nemen om er voor te zorgen dat indien sommige gezinsleden de crisis overleven, tenminste een minimum van het productief vermogen overblijft dat toelaat opnieuw zelfstandig een bestaan op te bouwen. Indien het duidelijk wordt dat ploegen, ossen en hakken verkocht worden, is het zeker dat gezinnen alle hoop hebben opgegeven. Slechts wanneer het volledig vermogen verkocht is, zullen zij overgaan tot een wanhoopsmigratie, waarbij alles wordt achtergelaten en gezinnen wanhopig op stap gaan om misschien ergens voedsel te vinden, om tenslotte een voedingskamp van een hulporganisatie te bereiken. Het zijn deze beelden over een hongersnood die Europa bereiken. Maar dan is het al lang te laat. Het is belangrijk te begrijpen dat vóór dit wanhopig vertrek er een langdurig maar niet mis te verstaan proces heeft plaatsgevonden, waarvan vele tekenen eerder opgemerkt hadden kunnen worden. En de eersten die in die dalende spiraal van toenemende ellende terecht komen, zijn opnieuw de allerarmsten. *Dit legt het verband tussen chronische en acute honger : zij die chronisch in hun voedselzekerheid bedreigd worden, zijn de eerste slachtoffers van een hongersnood.*

Betekent dit dat voedselonzekerheid hetzelfde is als armoede? In vele gevallen is het de meest duidelijke uiting van de diepste armoede. Honger is de laatste fase van verarming : een mens die fundamenteel in zijn voortbestaan bedreigd wordt. Honger en ondervoeding zijn echter niet noodzakelijk om iemand als 'arm' te classificeren. Armoede betekent dat mensen niet voldoende mogelijkheden hebben om binnen de samenleving een gezond en actief leven te lijden. Armoede houdt meestal ook een relatief element in : een te lage levensstandaard in vergelijking met de normen in de samenleving. Honger is absoluut.

Nochtans zijn er mensen die op dit ogenblik niet als 'arm' beschouwd moeten worden, maar die toch een zekere voedselonzekerheid kennen. Het gaat hier om kwetsbare mensen. Een hongersnood, bijvoorbeeld, treft vele geledingen van de samenleving.

Minstens even belangrijk is op te merken dat bij gebrek aan een ondersteuningssysteem, individuen het risico lopen door tegenslag of andere factoren plots hun aanspraak op voedsel te verliezen, zelfs als ze voordien niet 'arm' waren : een ziekte of een plaatselijk conflict kunnen een plotse verarming betekenen al is die soms slechts tijdelijk. Nochtans kan zo'n 'tijdelijke' armoede het leven van het gezin in gevaar brengen.

Dit geeft dan ook aan waar een voedselzekerheidsbeleid om draait : aan de ene kant omvat het een ondersteuningssysteem voor hen die onvoldoende aanspraak kunnen maken op voedsel maar, aan de andere kant omvat het ook het creëren van de mogelijkheden om te vermijden dat mensen in de spiraal van verarming terecht komen. Vooraleer aan de hand van een aantal voorbeelden over te gaan tot het omschrijven van wat zo'n beleid kan inhouden, is het nuttig om eerst een aantal misvattingen te bespreken omtrent voedselzekerheid.

4. Misvattingen rond de hongerproblematiek

Er bestaan een groot aantal misvattingen rond de problematiek van voedselzekerheid. Een aantal hiervan wil ik bespreken in dit deel.

"Honger is de schuld van het kolonialisme. Voordien was er geen honger in de ontwikkelingslanden, omdat de traditionele landbouwmethodes dit konden vermijden. Het kolonialisme vernietigde deze methodes en is daardoor verantwoordelijk voor honger."

Het kolonialisme was zonder twijfel een brutale vorm van politieke en economische overheersing. Om kolonialisme met de vinger te wijzen als de verantwoordelijke factor voor honger in de wereld is echter misleidend, vooral indien men argumenteert dat honger veroorzaakt werd door de vernietiging van de traditionele landbouwmethodes. Eerst en vooral, honger is niets nieuws in de ontwikkelingslanden. Lang vóór het kolonialisme vonden hongersnoden plaats in de ontwikkelingslanden (net als in Europa!). Op het platteland zorgden de grillen van het klimaat ervoor dat in sommige jaren heel slechte oogsten werden behaald, en zelfs de meest aangepaste traditionele landbouwmethodes konden daar niets aan doen. Het is een mythe dat de traditionele, pre-koloniale samenleving democratisch was en iedereen door elkaar ondersteund werd.

Ongelijkheid vindt men terug in vrijwel alle samenlevingen lang vóór het kolonialisme : denk maar aan Mogul India, of de koninkrijken van West-Afrika in de middeleeuwen. Zelfs in het kleinste dorp was er grote ongelijkheid en een kloof tussen arm en rijk.

In elk geval is het correct te stellen dat de landbouwmethodes aangepast waren aan de lokale omstandigheden, en veel gesofistikeerder zijn dan velen beweren. 'Aangepaste methodes die het niet slecht doen in lokale omstandigheden' betekent nog niet dat zij 'goed' zijn, in de zin dat zij een hoge en meer dan voldoende opbrengst geven aan de boeren. Jammer genoeg zijn 'betere' methodes niet gemakkelijk te vinden. NGOs hebben nu al tientallen jaren geprobeerd 'betere' methodes te introduceren, maar dikwijls hebben zij gefaald : methodes die 'beter' (in de zin dat zij hogere opbrengsten geven aan boeren) én aangepast zijn, zijn moeilijk te vinden, zoals vele NGOs tot hun spijt hebben moeten vaststellen.

Heeft het kolonialisme die traditionele methodes vernietigd? Traditionele landbouwkennis is niet zo snel vernietigd : ik vermoed dat heden ten dage 90 procent van de boeren in Afrika nog steeds vrijwel dezelfde methodes gebruiken als de grootouders van hun grootouders. Ze zijn niet slecht, ze zijn vernuftig aangepast aan de lokale omstandigheden, maar de methodes zullen hen op korte termijn niet rijk maken.

Ethiopië is een goed voorbeeld dat aangeeft waarom kolonialisme niet voldoende is om 'honger' te verklaren. Het was nooit een kolonie (als we 6 jaar onder Mussolini vergeten in 1935-41) en toch één van de armste landen ter wereld, waar in 1984-85 een grootse hongersnood plaatsvond. Dezelfde landbouwmethodes als meer dan 1000 jaar geleden worden nog steeds gebruikt en werden nooit bedreigd. Zij waren 'aangepast' aan de omstandigheden. Nochtans kan men moeilijk beweren dat er geen hongersnood is in Ethiopië.

Maar betekent het dan dat de koloniale tijden weinig invloed hebben gehad op het probleem van hongersnood? Dit leidt ons tot de volgende stelling.

"In koloniale tijden was er tenminste niet zoveel hongersnood in de ontwikkelingslanden."

Men beweert dan dat er in koloniale tijden tenminste genoeg eten en geen etnisch geweld was. Sinds de koloniale vertrokken zijn kent men in de ontwikkelingslanden alleen nog hongersnood en oorlog. Velen beweren nu dat het beter was geweest indien al die landen onder koloniaal bestuur gebleven zouden zijn. Dit is niet correct. Gedurende het koloniale bestuur zijn er wel degelijk belangrijke hongersnoodsituaties

geweest en hongersnood was zeker niet afwezig. Een voorbeeld is de Bengaalse hongersnood in 1943 (in het huidige Bangladesh en de Indische staat van West-Bengalen). Drie miljoen mensen kwamen hierbij om.

Dit betekent natuurlijk niet dat het kolonialisme als systeem hiervoor verantwoordelijk was, net zoals het niet zo eenvoudig is om te beweren dat het kolonialisme hongersnood veroorzaakte door de traditionele landbouw te vernietigen. De belangrijkste erfenis van het kolonialisme is de oprichting van niet aangepaste instellingen : landgrenzen, centrale overheden, milities, wetten, de organisatie van de administratie, belastingen. Traditionele bestuursvormen, die vóór de koloniale tijden een zekere stabiliteit brachten (met uitzondering van de regelmatig bloedige oorlogen!), werden vernietigd of zodanig ondermijnd dat ze al hun invloed kwijt raakten. Nieuwe instellingen, die kopieën waren van Westerse instellingen, werden opgericht tegen het einde van het koloniale tijdperk, maar ze waren irrelevant en inconsistent met de lokale realiteit. De paniekerige dekolonisatie liet toe dat regimes aan de macht kwamen die geen democratisch mandaat hadden, terwijl het enige criterium voor buitenlandse steun het belang van de buitenlandse mogendheden was. Dit leidt ons echter tot een kritische benadering van de volgende stelling.

"Hongersnood wordt veroorzaakt door een slecht overheidsbeleid in de ontwikkelingslanden."

Voor het probleem van hongersnood hebben de creatie van de onaangepaste instellingen en de politieke structuur belangrijke gevolgen gehad. Politieke macht is zelden gebaseerd op een populair mandaat. En zelfs in gevallen dat democratisch gekozen regeringen aan de macht zijn, betekent dit nog lang niet dat de rol en positie van de allerarmsten erg belangrijk is, net zoals in het Westen. De koude oorlog zorgde ervoor dat dictators alle steun konden krijgen. Donors gebruikten ontwikkelingshulp om onaangepaste investeringen door bedrijven uit de eigen landen te laten uitvoeren, met binnenlandse politieke overwegingen. Hulporganisaties hebben weinig oog voor lokale bureaucratische gewoonten die voor een buitenstaander 'inefficiënt' lijken, maar die in feite nodig zijn voor een zekere stabiliteit in het systeem. Buitenstaanders begrijpen deze administratieve procedures veelal verkeerd en denken dat smeergeld nodig is om toelatingsen en ander papierwerk gedaan te krijgen, terwijl dit in vele landen niet zo is. Nochtans zijn zij veel te vlug bereid om smeergeld te betalen en moedigen hierdoor de corruptie aan.

Eén van de gevolgen van de politieke structuur in vele ontwikkelingslanden was het gebrek aan aandacht voor het platteland. In vele ontwikkelingslanden, zeker in Afrika, werd het platteland in de laatste decennia volledig verwaarloosd, of alleen beschouwd als bron voor het creëren van surplussen die dan naar de stad vervoerd konden worden. Groei van de welvaart op het platteland werd onderdrukt door lage prijzen te betalen en door weinig te investeren in nieuwe infrastructuur. Armoede op het platteland werd volledig verwaarloosd, terwijl onderzoeken uitwijzen dat de meeste armen op het platteland wonen. Pas in recente jaren is dit enigszins aan het veranderen in Afrika, en dan nog onder druk van hulporganisaties (met de logische problemen van verwijten van buitenlandse inmenging en 'neo-kolonialisme').

De relatie tussen politieke instellingen en honger is echter niet eenvoudig. Er is zeker geen garantie dat een democratie zoals wij die kennen alle hongerproblemen zal oplossen. In feite heeft men in de recente decennia een relatie kunnen opmerken tussen de bestuursvorm en de aard van de hongerproblemen in sommige landen. In het bijzonder, in China, een autoritaire staat met weinig politieke of persvrijheid, is er enorme vooruitgang gemaakt op het vlak van ondervoeding. Een beleid dat onder andere gericht was op basisbehoeftenbevrediging heeft er voor gezorgd dat ondervoeding sterk verminderd is, hoewel het toch op het vlak van het gemiddeld inkomen nog steeds een erg arm land blijft. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld India, de grootste democratie ter wereld met grote persvrijheid, waar de bevolking op grote schaal deelneemt aan de geregelde verkiezingen waarbij weinig of geen fraude wordt gepleegd. Nochtans is er op grote schaal honger en ondervoeding in dit land. Maar op het vlak van hongersnood scoort India heel goed: sinds de onafhankelijkheid is er geen enkele hongersnood van enige omvang geweest, ondanks het feit dat India toch geregeld getroffen wordt door de grillen van het klimaat. China heeft echter de grootste hongersnood van deze eeuw gekend in de periode 1959-62, met naar schatting 15 tot 25 miljoen slachtoffers. Nochtans kan geschat worden in India elke 7 jaar evenveel mensen omkomen omwille van ondervoeding.

Een deel van de verklaring voor deze paradox ligt volgens Amartya Sen wel degelijk in de politieke bestuursvorm⁴. In een democratie is het belangrijk dat politici niet betrappt worden op fundamentele fouten, of ze worden weggestemd. De pers heeft doorgaans

⁴ Zie bijvoorbeeld in A. Sen en J. Drèze, 1989, *Hunger and Public Action*, Clarendon Press Oxford.

ook alleen oog voor 'nieuwe' feiten. Een hongersnood krijgt daarom meer aandacht in de pers, aangezien het een verandering in een toestand aangeeft, terwijl chronische ondervoeding, met haar blijvend karakter, niets nieuws is. De schaal van een hongersnood, waarbij grote groepen van de bevolking getroffen worden en waardoor vrijwel iedereen indirect geraakt wordt, is een belangrijk politiek feit en kan de loopbaan van politici erg verkorten, indien er schuldigen worden gezocht. In een democratie zoals in India is het erg waarschijnlijk dat 'een regering over zo'n problemen valt'. Armoede en ondervoeding zijn echter politiek 'onbelangrijk' in een democratie⁵. Een autoritaire staat zoals China kent echter andere politieke randvoorwaarden. Om de langetermijnstabiliteit van het systeem te garanderen moest vermeden worden dat groepen zich zodanig benadeeld voelden om verzet te willen opstarten. Het bevredigen van de basisbehoeften van de armen kan op die manier niet alleen gezien worden als belangrijk beleid in het licht van de ontwikkeling van communisme, maar ook als een manier om te vermijden dat de armen verzet tegen de autoritaire staat zouden steunen. Nochtans, indien er 'tijdelijke problemen' ontstaan, dan kan een autoritaire staat haar militaire macht gebruiken om dit probleem in de doofpot te stoppen en het bestaan zelfs ontkennen en verhinderen dat het in de lokale pers komt. Indien haar militaire macht voldoende is, dan hoeft het geen gevolgen te hebben voor de binnenlandse politiek en macht. De hongersnood van 1959-62 werd als zo'n 'tijdelijk probleem' beschouwd en werd volledig verzwegen gedurende 20 jaar. De schaal van de hongersnood werd in het Westen pas bekend op het einde van de jaren zeventig. De hongersnood heeft echter nooit de Chinese politici fundamenteel bedreigd.

"Honger in de ontwikkelingslanden wordt veroorzaakt door overbevolking. Er is niet genoeg voedsel aanwezig om de snelgroeiende bevolking te voeden. Geboortebeperking is noodzakelijk om het hongerprobleem op te lossen."

⁵ De recente pestepidemie in sommige Indische steden illustreert dit goed. Zelfs op dit moment, is het zeker niet de belangrijkste ziekte in India. Vele andere ziekten (zoals malaria of buikloop) zijn belangrijkere doodsoorzaken, maar treffen vooral de armen. Nu een besmettelijke ziekte ook de minder armen bedreigt, wordt in alle steden plots aandacht besteed aan het verbeteren van de rioleringen, het opruimen van vuilnis en andere algemene voorzieningen.

Deze stelling, die haar wortels heeft in de ideeën van de 18de-eeuwse filosoof Malthus, is fundamenteel fout⁶. Gedurende de laatste decennia is de wereldlandbouwproductie sterker toegenomen dan de wereldbevolking, zodat de hoeveelheid voedsel per persoon toegenomen is. Er is meer dan voldoende voedsel aanwezig om de hele wereldbevolking te voeden, en er is geen enkele reden om te veronderstellen dat hierin snel verandering zal komen. Het probleem van honger in de wereld heeft weinig te maken met een te lage voedselproductie, maar is een probleem van *verdeling*: sommigen hebben op dit ogenblik onvoldoende aanspraak op voedsel. Soms wordt echter geargumenteed dat de bevolkingsgroei vooral druk uitoefent op het milieu, dat uitgeput zal raken. Hierdoor wordt de totale voedselproductie in de toekomst bedreigd. Aangezien het hier gaat om voorspellingen, is het iets moeilijker om het tegendeel te bewijzen. Hoewel landbouwmethodes in ontwikkelingslanden doorgaans goed zijn aangepast aan de lokale omstandigheden, blijken zij onder toenemende bevolkingsdruk soms te leiden tot ernstige milieuschade, zoals men kan merken in Ethiopië. Hoewel er al eeuwenlang gelijkaardige methoden werden gebruikt, werden door een toegenomen bevolkingsdruk verscheidene streken volledig ontbost om land in productie te nemen en om aan brandhout te komen.

Nochtans zijn er ook voorbeelden gekend van streken (in Guinea en Kenya bijvoorbeeld) waar de toegenomen bevolkingsdruk heeft geleid tot een meer duurzame landbouw en toename in biodiversiteit⁷. Een reden kan zijn dat zolang er genoeg ander land is, de uitputting van de eigen grond weinig problemen geeft voor het boerengezin: de boer kan nadien gewoon een ander stuk land beginnen te bewerken. Als land schaars wordt door toegenomen bevolkingsdruk, beseffen boeren beter dat het uitputten van het eigen land in hun eigen nadeel is. Nochtans mogen deze voorbeelden niet beschouwd worden als bewijs dat er geen druk is op het milieu omwille van toegenomen bevolkingsdruk, maar eerder dat de relatie tussen het milieu en bevolkingsgroei niet eenduidig is.

⁶ Voor een briljant artikel omtrent de relatie tussen bevolkingsgroei en honger, zie Amartya Sen, "Population: Delusion and Reality", *New York Review of Books*, September 22, 1994.

⁷ Zie bijvoorbeeld Robert Chambers, "Summary of Points Made to the Workshop on Ecoregional Approaches to International Research for Sustainable Agriculture, Puerto Rico, May 29th 1993", Mimeo, *Institute of Development Studies*, University of Sussex, 1993.

Het is ook belangrijk te begrijpen wat de relatie tussen overbevolking en armoede eigenlijk is. Overbevolking is *een gevolg* van honger en armoede en niet de oorzaak. In landen waar geen sociale zekerheid is, hebben gezinnen meer kinderen omdat ze kinderen nodig hebben: om als ze oud genoeg zijn mee geld te verdienen en om later op terug te vallen wanneer de ouders zelf te oud zijn om voor zichzelf te kunnen zorgen. Armoede en het gebrek aan vermogen om op terug te vallen, maken dit nog belangrijker. Een bijkomende factor is dat indien gezondheidszorg beperkt is en indien het gezin arm is, het risico dat een kind sterft vóór het kan werken groot is. Dus moeten gezinnen dit risico verminderen door meer kinderen te hebben - zodat tenminste één kind overleeft. Het probleem is natuurlijk dat sommige gezinnen 'teveel' kinderen zullen hebben (als ze allemaal in leven blijven) en daardoor teveel monden moeten voeden en nog armer worden. Verder betekent investeren in kinderen dat in de eerste jaren de ouders veel geld moeten steken in het voeden van de kinderen vóór ze kunnen werken. Dit betekent dat het gezin eerst armer is voor het rijker kan worden; en enig ongeluk tijdens die initiële armoedeperiode heeft dikwijls blijvende gevolgen voor hun toekomstige armoede.

"Er is honger in de wereld omdat het rijke Noorden teveel beslag legt op het beschikbare voedsel door overconsumptie."

Dit lijkt onjuist. Er is meer dan genoeg voedsel in de wereld om iedereen goed te voeden, maar er is ook meer dan genoeg voedsel in het Zuiden om iedereen te voeden. Ongelijke voedselverdeling, in de zin van ongelijke aanspraak tot voedsel, is de kern van het probleem. Maar het heeft weinig te maken met het consumptiepatroon van het Noorden. Honger wordt niet veroorzaakt doordat het Noorden te rijk is, maar doordat sommigen in het Zuiden te arm zijn.

"De enige oplossing voor het probleem van honger is dat de ontwikkelingslanden zelfvoorzienend worden in voedsel."

Zelfvoorziening heeft niets te maken met het bestaan van honger of niet. Het feit dat een land of een streek voldoende voedsel produceert, betekent niet dat iedereen aanspraak kan maken op voldoende voedsel voor een gezond leven. Zelfvoorziening is daarom geen noodzakelijke noch voldoende voorwaarde voor voedselzekerheid; nochtans wordt het dikwijls gezien als een belangrijk onderdeel van een voedselzekerheidsbeleid. Voedselproductie kan uitermate belangrijk zijn voor de aanspraak op voedsel van individuen - meer bepaald indien hun aanspraak verkregen wordt *door* de eigen produk-

tie van voedsel. Maar kan men hieruit besluiten dat het daardoor noodzakelijk is voor een *land* om voldoende voedsel te produceren om voedselzekerheid te garanderen aan zijn mensen? Landen zoals Japan of Engeland lijden niet aan voedselonzeekerheid terwijl ze toch veel voedsel moeten invoeren. Landen zoals Congo-Brazaville, Birma of ook India zijn wel zelfvoorzienend, maar ondervoeding en voedselonzeekerheid vormen nog steeds een belangrijk probleem.

Tabel 1 illustreert dit. Twee definities van zelfvoorziening werden gebruikt om de relatie tussen zelfvoorziening en ondervoeding uit te drukken. Een eerste is de 'economische' definitie van zelfvoorziening, waarbij gekeken wordt naar de hoeveelheid voedsel die moet ingevoerd worden om aan de vraag naar voedsel te voldoen. De noemer geeft het totale aanbod van voedsel aan (produktie plus invoer min uitvoer). Een laag percentage betekent dan een grotere graad van zelfvoorziening, omdat dan minder voedsel moet worden ingevoerd in vergelijking tot de totale vraag. Een tweede definitie kijkt niet naar de vraag naar voedsel, maar naar de minimumbehoefte aan voedsel. Meer bepaald geeft deze kolom aan in welke mate het totale aanbod van voedsel genoeg is om iedereen in het land minstens 2200 calorieën per dag te bezorgen, welke de minimumnorm is van de Verenigde Naties. Deze definitie geeft daarom een idee van voedselbeschikbaarheid in een land (maar niet van voedselverdeling). De derde kolom geeft het percentage van kinderen onder de 5 jaar aan die ondervoed blijken te zijn (gemeten op basis van hun gewicht).

Het is belangrijk op te merken dat deze cijfers enerzijds zeer moeilijk op correcte wijze te verzamelen zijn, en anderzijds ook niet altijd eenvoudig te vergelijken zijn tussen landen. Meer bepaald lijken de Aziatische cijfers eerder aan de hoge kant te liggen relatief tot de Afrikaanse cijfers. Nochtans moet eerst en vooral opgemerkt worden dat de relatie tussen de economische definitie van zelfvoorziening en ondervoeding van kinderen erg zwak is. India en China, bijvoorbeeld, voeren gelijkaardige percentages van hun voedsel in, maar scoren erg verschillend op het vlak van ondervoeding. De grote mate van ondervoeding in India is opvallend. Invoerafhankelijkheid heeft blijkbaar weinig te maken met ondervoeding.

Ook de relatie tussen voedselbeschikbaarheid en ondervoeding is niet duidelijk. Botswana en Venezuela tonen aan dat het zelfs bij relatief lage voedselbeschikbaarheid mogelijk is om relatief goed te scoren op het vlak van kinderonervoeding. Congo-Brazaville, Mexico en ook Birma geven voorbeelden aan van hoge

voedselbeschikbaarheid gecombineerd met relatief grote ondervoeding. Voldoende voedselbeschikbaarheid garandeert nog geen voldoende aanspraak op voedsel voor de hele bevolking van een land.

Tabel 1 : Zelfvoorziening en ondervoeding

	Invoerafhankelijkheid (Voedselinvoer als % van totaal voedselaanbod) (1986-88)	Aanbod als percentage van minimum behoeften (1988)	Ondervoede kinderen onder 5 jaar (percentage) (meest recente info)
India	3.4 %	94 %	63.0 %
China	3.8 %	111 %	21.3 %
Sri Lanka	26.7 %	106 %	36.6 %
Birma	1.0 %	117 %	32.4 %
Brazilië	5.1 %	113 %	7.1 %
Mexico	16.7 %	135 %	13.9 %
Venezuela	41.4 %	104 %	5.9 %
Botswana	83.7 %	99 %	15.0 %
Congo-Braz.	28.2 %	112 %	23.5 %
Tanzania	4.4 %	94 %	25.2 %

Bronnen :

United Nations Development Programme, *Human Development Report*, 1992.

World Bank, *Trends in Developing Economies*, 1994.

"Het beste voedselzekerheidsbeleid is er voor te zorgen dat boeren hun eigen voedsel verbouwen."

De vorige analyse sluit echter niet uit dat zelfvoorziening op het niveau van het individu of gezin niet de beste strategie is om voedselzekerheid te bereiken. Soms wordt dan ook beweerd dat zelfvoorzienende landbouw moet gestimuleerd worden in het licht van een voedselzekerheidsbeleid. Ook deze stelling is fout. Uiteindelijk is voedselproduktie niet de enige wijze waarop aanspraak kan verkregen worden op voedsel. Eerst en vooral moet er aan herinnerd worden dat de meeste boeren op het platteland niet uitsluitend leven van de landbouw. Het onvoorspelbaar karakter van de landbouw hebben boeren al

lang aangezet om zich ook toe te leggen op andere activiteiten (zoals b.v. vee, handwerk, brandhout verkoop, enz.). Specialisatie in voedselproductie kan dan zorgen voor een daling in de voedselaanspraak. Indien meer kan verkregen worden door andere activiteiten, is er weinig reden om individuen te dwingen om voedsel te verbouwen.

Erg controversieel in dit verband is het debat rond de produktie van niet-voedselgewassen, die alleen verkocht en niet gegeten kunnen worden (marktgewassen of 'cash crops'). *Het lijkt moeilijk te aanvaarden dat men zou willen dat boeren enkel voedsel verbouwen indien boeren liever andere gewassen telen, die meer opbrengst geven, zeker als dit uiteindelijk een hogere aanspraak op voedsel leveren.* Toch worden die gewassen dikwijls met de vinger gewezen als een belangrijke oorzaak van voedselonzeekerheid. Studies door allerlei disciplines leveren hieromtrent echter weinig sluitende bewijzen.

Het eenvoudige argument dat marktgewassen voedselgewassen vervangen in de produktie en daardoor de voedselproductie ondermijnen is uiteindelijk een argument omtrent voedselbeschikbaarheid, en heeft dus weinig te maken met voedselzekerheid. Als boeren kiezen voor die gewassen zullen zij ook een goede reden hebben, met name dat het een betere opbrengst heeft en daardoor een hogere aanspraak levert op voedsel. Een arme boer die de kans krijgt om een hogere levensstandaard te bereiken door een uitvoergewas te produceren dan door voedsel voor eigen consumptie te verbouwen zal die kans niet voorbij laten gaan. Een boer maakt zich ook geen zorgen of het produkt dat hij produceert uiteindelijk in eigen land of in het buitenland wordt verkocht : als hij er maar voldoende mee verdient.

Een subtieler argument hiertegen is echter dat marktgewassen *uiteindelijk* voedselonzeekerheid creëren, direct of indirect. Maar waarom telen de boeren die dan, als het uiteindelijk slecht is voor hen? De redenen die naar voor gebracht worden, zijn velerlei. Een eerste reden die wordt aangehaald is dat boeren gedwongen worden om die gewassen te telen, tegen hun eigenbelang in. Door multinationals bijvoorbeeld. Of door de overheid om de schulden van een land te betalen. Het argument is echter niet sterk. Hoewel het wel eens voorkomt, is *het uiteindelijk uiterst zelden zo dat boeren gedwongen worden marktgewassen te telen.* De overgrote meerderheid van boeren over de hele wereld beslissen zelf wat ze willen cultiveren. Gedwongen cultivatie van exportgewassen gebeurde frequent gedurende de kolonisatie, maar is nu erg beperkt. Hoewel de overheid soms prikkels voorziet om exportgewassen te laten cultiveren, doorgaans zal

de boer de gewassen alleen opnemen als hij vindt dat hij er voordeel bij heeft, en de armen zullen zeker rekening houden met het effect op hun voedselzekerheid. En als ze vinden dat voedselgewassen hen een hogere voedselzekerheid geven, zullen ze die wel telen.

Een ander argument is dat de positie van de vrouw door het verbouwen van commerciële gewassen ondermijnd wordt en dat zo de voedselzekerheid van het gezin, en vooral van de kinderen bedreigd wordt. Opnieuw zijn enkele voorbeelden bekend, maar weinig studies kunnen dit bevestigen. Een derde argument verwijst naar de gevolgen van het ontstaan van marktrelaties als een grote oorzaak van verarming. Dit argument komt dikwijls voort uit verouderde Marxistisch geïnspireerde analyses, waarbij elke markttransactie als inferieur aan zelfvoorziening wordt beschouwd. Maar uiteindelijk is het soort gewas dat gecultiveerd wordt voor hen onbelangrijk : als het om voedsel zou gaan dat ook verkocht werd, zouden dezelfde problemen kunnen ontstaan. Zij zouden dan ook moeten ageren tegen elke voedselproductie die verkocht wordt, zelf als een boer ervoor kiest. En ook bijvoorbeeld tegen de meeste herdersvolken van de wereld, die leven van het verkopen of ruilen van vee tegen graan.

In elk geval, de studies die zich hebben toegelegd op de gevolgen van marktgewassen op voedselzekerheid hebben moeite om duidelijke bewijzen te vinden om dit verband aan te tonen. Integendeel, velen erkennen dat die gewassen een belangrijke rol kunnen spelen op het vlak van diversificatie en zodanig de risico's verder spreiden. We hebben vroeger al het belang en de mogelijkheden van andere, niet-landbouwgerichte diversificatiestrategieën benadrukt. Loonarbeid is een andere vorm van marktrelatie en de mogelijke rol in voedselzekerheid werd reeds benadrukt.

"Het beleid van het IMF en de Wereldbank met hun structurele aanpassingsprogramma's is verantwoordelijk voor een toename van de honger in de wereld. Vooral hun nadruk op het verbouwen van exportgewassen, het afschaffen van voedselsubsidies en de liberalisatie van voedselmarkten hebben het hongerprobleem sterk verergerd."

Structurele aanpassingsprogramma's ontstonden omdat in het begin van de jaren '80 vele ontwikkelingslanden in een zodanige economische crisis waren terechtgekomen dat er grondig moest ingegrepen worden. Het alternatief voor structurele aanpassing in vele landen (b.v. Tanzanië, Ethiopië, Nigeria, Uganda, enz.) was een nog diepere crisis en het verlies van het weinige dat deze landen al hadden opgebouwd. Weinige kenners geloven

dat structurele aanpassing *niet* nodig was, zelfs als ze het niet eens zijn met de vorm van de IMF-Wereldbankprogramma's⁸. Het debat draait erom of de wijze van aanpassing waar door de donors wordt op aangedrongen, de beste methode is.

Met betrekking tot voedsel hebben deze programma's veelal met elkaar gemeen dat enerzijds voedselsubsidies worden afgebouwd en anderzijds voedselmarkten worden geliberaliseerd. Zij leggen ook doorgaans een verhoogde nadruk op exportgewassenproductie. Dit laatste hoeft op zich geen probleem te zijn, zoals hoger reeds is besproken, zolang de boeren de keuze blijven krijgen om het gewas te telen dat ze zelf verkiezen.

Een voedselzekerheidsbeleid op basis van voedselsubsidies is mijns inziens inefficiënt, in de zin dat middelen verspild worden aan mensen die het niet nodig hebben om een andere groep te bereiken die ze wel nodig hebben. Indien er algemene voedselsubsidies bestaan, dan kunnen armen goedkoop voedsel kopen, maar ook de rijken profiteren van de subsidie. En omdat de rijken zich kunnen veroorloven om meer voedsel te kopen, profiteren zij meer dan de armen. Schaarre overheidsmiddelen worden verspild om een bepaald doel - voedsel goedkoop te verschaffen aan de armen - te bereiken. Het is veel efficiënter om armoede te bestrijden met doelgerichte interventie. B.v. men kan veel beter enkel aan de armen voedselbonnen geven, waarmee voedsel kan gekocht worden. Of nog beter, werk verschaffen, om er zo voor te zorgen dat de armen de middelen verdienen om hun eigen voedsel te kopen; en als ze niet kunnen werken door ziekte of ouderdom, geef ze een bestaansminimum. Op die manier worden geen middelen verspild aan groepen die de steun niet nodig hebben. Met andere woorden, in plaats van algemene maatregelen die iedereen, inclusief de rijken, ten goede komen, kan men beter selectieve maatregelen stimuleren, die enkel de armen bereiken. Welk buurtwerk dat werkt met de armen in onze samenleving zou ooit een algemene broodsubsidie aanbevelen als mogelijke uitweg voor armoede?

Er zijn nog meer redenen om de afschaffing van voedselsubsidies te overwegen. Enkel de stedelingen profiteren hiervan, en de armen op het platteland kunnen doorgaans geen gesubsidieerd graan kopen. De protesten die men hoort als voedselprijzen verhoogd

⁸ Zie bijvoorbeeld, Cornia, G.A., F.Stewart and R.Jolly, 1987, *Adjustment with a Human Face: protecting the vulnerable and promoting growth, a study by UNICEF*, Oxford: Clarendon Press.

worden, komen meestal van de stedelingen. Velen onder hen zijn mensen die werken in loonverband voor de overheid - niet noodzakelijk rijken, maar in Afrika doorgaans veel rijker dan de boeren op het platteland. Prijzen worden laag gehouden door subsidies, ten koste van de boeren op het platteland, wiens inkomens laag blijven. Politiek gezien hebben die stedelingen nochtans veel meer invloed. Besparingen die gemaakt worden door het afschaffen van voedselsubsidies kunnen beter gebruikt worden om maatregelen te nemen die op termijn honger en armoede écht kunnen oplossen : onderwijs, vooral voor vrouwen, gezondheidszorg en economische infrastructuur.

Een andere misvatting is dat prijzen in voedselmarkten best gecontroleerd worden. Marktliberalisatie, zoals in de context van structurele aanpassingsprogramma's, wordt dan ook als sterk negatief ervaren voor voedselzekerheid. Prijsstabilisatie is een niet-selectieve maatregel bij uitstek. Het moet ervoor zorgen dat prijzen voor producenten niet te laag worden, en dat consumentenprijzen niet te sterk stijgen. Uiteindelijk profiteren zij die een groot deel van hun productie verkopen (rijke producenten) of die veel voedsel kopen op de markt (rijke consumenten), het meest van die stabilisatie. Vanuit het oogpunt van herverdeling werkt het regressief. Middelen die op selectieve wijze gebruikt zouden kunnen worden om de allerarmsten te ondersteunen, worden gebruikt om vooral de rijkere te steunen.

Een voedselzekerheidsbeleid langs prijsstabilisatie vertrouwt ook teveel op de markt om te bepalen wie het meeste steun moet krijgen : hoe meer je koopt of verkoopt, hoe groter het totale bedrag van de overheidssubsidie. De markt is erg bekwaam om goederen te alloceren op efficiënte wijze - om ervoor te zorgen dat voedsel vervoerd wordt van surplusgebieden met lage prijzen naar deficit gebieden met hoge prijzen bijvoorbeeld. Maar de markt is totaal onbekwaam om te *selecteren* wie arm of rijk is : de markt geeft geen voorkeur aan de kwetsbaren, integendeel. Dit kan beter overgelaten worden aan de publieke sfeer. De overheid en de markt worden dan complementair en laten aan elkaar over waar de andere beter in is.

Hoewel ze in het algemeen beter lijken als hongerbestrijdende maatregelen, moet er toch rekening mee gehouden worden dat met selectieve maatregelen het risico gelopen wordt dat sommige noodlijdenden door de mazen van het net zullen vallen, omdat de selectie niet perfect kan zijn, of omdat het verzamelen van correcte informatie erg duur is. Er kunnen dus situaties zijn dat algemene maatregelen een grotere slaagkans hebben. Maar in principe blijven ze inferieur in vergelijking met selectieve maatregelen.

Het feit dat sommige maatregelen in de context van structurele aanpassingsprogramma's op zich constructief kunnen zijn om een verhoogde efficiëntie te verkrijgen in de economische structuur van een land, betekent echter niet dat de groeieresultaten erg goed zijn geweest. Hoewel zij enigszins hebben bijgedragen tot een broodnodige stabilisatie van sommige economieën, zijn de lange-termijn effecten op het vlak van groei en armoedebestrijding erg minimaal geweest, vooral in Afrika. De gegevens die beschikbaar zijn omtrent de veranderingen in armoede in de meeste ontwikkelingslanden bevestigen echter zeker ook niet de beweringen dat structurele aanpassingsprogramma's een sterke verarming van de ontwikkelingslanden teweeg hebben gebracht.

"Het landbouw- en handelsbeleid in het Noorden ontregelt de economieën van het Zuiden met voedselhulp en dumping. Oneerlijke concurrentie van het Noorden prijst plaatselijke voedselproducenten uit de markt."

Het is juist dat sommige vormen van voedselhulp en zeker dumping van landbouwprodukten, de economieën van de ontwikkelingslanden ontregelen en de lokale voedselproductie voor de markt ondermijnen. Maar wat heeft voedselproductie met voedselzekerheid te maken? Zoals al vele malen benadrukt, is niet de productie belangrijk, maar het feit of mensen al dan niet aanspraak kunnen maken op dit voedsel. Het landbouw- en handelsbeleid in de Europese Unie en in de Verenigde Staten hebben belangrijke effecten op de groei van de economieën van ontwikkelingslanden. De groei in de ontwikkelingslanden wordt ondermijnd door de oneerlijke concurrentie door het landbouwbeleid in Europa en de Verenigde Staten. Maar de groei van de economische welvaart van een land of een streek betekent nog niet dat de allerarmsten hiervan kunnen profiteren. Mijn vermoeden is dan ook dat de willekeurige dumping van voedseloverschotten zorgt voor minder groei in ontwikkelingslanden, maar het heeft voornamelijk effect op de middengroepen in de samenleving, *niet* op de allerarmsten. Het toespitsen van een sensibiliseringscampagne rond voedselzekerheid op het Europees landbouwbeleid slaat de bal dan ook grondig mis.

Neem het probleem van het Europees vlees dat met uitvoersubsidies in West-Afrika terecht komt. Het ontregelt zeker en vast de lokale vleesproductie voor de markt. Maar wie produceert vooral vlees voor de markt dat kan concurreren met vlees dat uit Europa wordt uitgevoerd? Ik betwijfel dat dit de armste boeren zijn. Vlees is een luxegoed in Afrika en vee wordt zelden voor de markt geproduceerd. Het is veel belangrijker als bron van tractie voor het ploegen en als spaarvorm. Boeren die gericht zijn op de

productie van kwaliteitsvlees voor de markt, zullen veelal heel rijke boeren zijn. En hun voedselzekerheid is natuurlijk niet bedreigd.

Uiteindelijk bedreigt deze vleesdumping vooral de economische groei in West-Afrika, langs een daling van de winstgevendheid van de vleesproductie en daardoor een daling in de productie. De lagere winsten worden in eerste instantie gevoeld door de bewuste rijke boeren. Natuurlijk kan dit neveneffecten hebben: het kan zijn dat de rijke boeren een lager loon zullen uitbetalen aan een aantal herders, die op hun beurt minder zullen kopen van een marktkramer, enzovoorts. Deze *indirecte, algemeen-evenwichtseffecten* kunnen er uiteindelijk ook voor zorgen dat een aantal kwetsbaren in hun voedselzekerheid worden bedreigd door een daling in de aanspraak op voedsel. Dit is dan een voorbeeld waarbij verminderde groei na een tijd ook de allerarmsten kan beïnvloeden. Maar het is zeker niet bewezen dat in dit bijzondere geval van vleesdumping het effect op de rijken ook zorgt voor belangrijke indirecte gevolgen voor de armsten.

Maar deze versie van het verhaal is heel anders dan wat de slogans lijken te bedoelen. Er wordt beweerd dat deze dumping *op een directe wijze* de voedselzekerheid van de West-Afrikaanse bevolking bedreigt door de vleesproductie voor de markt negatief te beïnvloeden. De nadruk op productie en dan nog op vleesproductie als de essentie van het voedselzekerheidsprobleem, zal zeker niet bijdragen tot enig inzicht omtrent de problematiek van honger in de wereld.

"Het probleem van honger en armoede in de wereld wordt steeds maar erger en erger."

Deze opvatting leeft bij vele mensen: de ontwikkelingslanden kennen steeds meer problemen, de armoede neemt steeds toe, terwijl het Westen steeds rijker wordt. Dit is minstens een te ongenueanceerd beeld. Er is wel degelijk nog grote ellende in vele landen, maar dat neemt niet weg dat er toch in vele landen al grote vooruitgang is geboekt voor vele mensen. Tabel 2 geeft in dit geval een aantal opvallende statistieken. Deze tabel geeft een aantal indicatoren van menselijke ontwikkeling, zoals het gemiddeld inkomen in het land (gecorrigeerd om de koopkracht uit te drukken in dollars, die als dusdanig kunnen vergeleken worden over verschillende landen en tijdstippen), de gemiddelde levensverwachting van een kind dat in dat bepaald jaar geboren wordt, de kindersterfte (van kinderen onder de 5 jaar) per 1000 kinderen, het percentage van de bevolking dat toegang heeft tot veilig water en de alfabetisatiegraad.

Het valt op dat er voor al deze indicatoren een gevoelige stijging heeft plaatsgevonden in de ontwikkelingslanden sinds de jaren zestig. Mensen kunnen nu verwachten dat ze vijftien jaar langer zullen leven dan 30 jaar geleden. De toename in Afrika of in de 44 armste landen is iets kleiner maar toch nog ongeveer 12 jaar, of meer dan een kwart langer. In diezelfde periode kwam er slechts ongeveer 5 jaar bij in de rijke industrielanden. Het percentage kinderen dat het vijfde levensjaar niet zal beëindigen is ook sterk gedaald sinds 1960, zelfs in de armste landen, hoewel de kloof met de industriële landen groot blijft. De percentages van volwassenen die kunnen lezen en schrijven, en het deel van de bevolking dat toegang heeft tot zuiver water, zijn ook sterk toegenomen in de laatste 20 jaar. De relatieve stijging in de armste landen is zelfs hoger dan in alle ontwikkelingslanden tezamen. Inkomens in de ontwikkelingslanden, gecorrigeerd voor verschillen in prijzen en koopkracht, zijn bijna verdrievoudigd in de ontwikkelingslanden, iets minder dan de stijging in de industriële landen. De stijging was minder in de armste landen en in Afrika, maar ze is toch groter dan driekwart.

Van een echte verarming van de ontwikkelingslanden kan dus zeker geen sprake zijn. Voor sommige indicatoren is de kloof tussen het rijke Noorden zelfs verminderd. Afrika blijft enigszins achter, maar dat neemt niet weg dat ook daar spectaculaire vooruitgang is geboekt, op het vlak van rijkdom, levensduur en menselijke ontwikkelingsindicatoren. De percentages in tabel 2 houden geen rekening met het feit dat de bevolking in de ontwikkelingslanden verdubbeld is in de laatste dertig jaar, zodat het aantal mensen die bijvoorbeeld toegang hebben tot zuiver water of kunnen lezen en schrijven met een indrukwekkend aantal is toegenomen. Nochtans blijken er nog een groot aantal mensen te zijn die niet hebben kunnen profiteren van de verbeteringen. Tabel 3 illustreert de schaal van de problemen in sommige landen. Het *aantal* kinderen dat nu geboren wordt maar geen vijf jaar zal worden, is lichtjes gedaald van 18 tot 15 miljoen in alle ontwikkelingslanden samen beschouwd. Nochtans zijn er in Sub-Sahara Afrika en in de armste ontwikkelingslanden nu gevoelig meer kinderen dan in 1960. Het aantal mensen die ongeletterd zijn of die geen toegang hebben tot veilig water is ook gedaald in alle ontwikkelingslanden, hoewel de aantallen voor de armste ontwikkelingslanden en vooral voor Afrika toch nog gestegen zijn. Met andere woorden, hoewel alle ontwikkelingslanden erin geslaagd zijn om een groter percentage van de bevolking een betere levenskwaliteit te geven, heeft de sterk groeiende bevolking tot gevolg gehad dat het aantal mensen dat niet kan profiteren van deze vooruitgang, nog groeit. Het aantal 'armen' (in de zin van geen toegang hebben tot een aantal vormen van menselijke ontwikkeling) is nog steeds min of meer hetzelfde als in 1960.

Tabel 2 : Trends in de Ontwikkeling van de wereld (a)

	Levensverwachting bij de geboorte (jaren)		Kindersterfte (onder 5 jaar) per 1000 jaar geboorten		Bevolking met toegang tot veilig water (%)		Geletterdheid bij volwassenen (%)		Reële inkomen per persoon per jaar (in reële US dollars)	
	1960	1990	1960	1990	1975	1990	1970	1990	1960	1989
Ontwikkelingslanden	46.2	62.8	233	112	40	68	46	64	784	2296
waarvan : 44 armste landen	39.0	51.0	289	189	20	46	26	45	438	719
Sub-Sahara Afrika	40.0	51.8	284	175	27	40	27	51	644	1187
Industriële landen	69.0	74.5	18	18					4701	15043

Bron : UNDP, *Human Development Report*, 1992.

Table 3 : Trends in de Ontwikkeling van de Wereld (b)

	Bevolking (miljoenen)		Kindersterfte aantal kinderen geboren in het jaar die zullen sterven voor ze 5 jaar zijn (miljoenen)		Bevolking zonder toegang tot veilig water (aantal in miljoenen)		Ongeletterdheid bij volwassenen (aantal in miljoenen)	
	1960	1990	1960	1990	1975	1990	1970	1990
Ontwikkelingslanden	2970	4070	18.3	15.0	1747	1302	1403	1465
waarvan : 44 armste landen	210	440	2.4	3.7	243	238	199	199
Sub-Sahara Afrika	210	500	2.8	4.1	232	300	202	245
Industriële landen	950	1210	14.9	0.3				

Bron : berekend op basis van UNDP, *Human Development Report*, 1992.

Gedurende de laatste decennia is men er dus in geslaagd om ondanks de snel groeiende bevolking toch een belangrijke verbetering te realiseren van de levensomstandigheden in de ontwikkelingslanden en heeft men kunnen vermijden dat de groep allerarmsten sterk toegenomen is. Nochtans blijven er grote aantallen mensen die in erg moeilijke omstandigheden moeten leven.

5. Voedselzekerheidsbeleid : voorbeelden uit ontwikkelingslanden

De fundamentele problemen van de allerarmsten in vele ontwikkelingslanden impliceren niet dat honger een noodzakelijk onderdeel van het bestaan uitmaakt. In feite zijn er groepen ontwikkelingslanden die al grote vooruitgang hebben geboekt op het vlak van voedselzekerheid. De basis van dit succes ligt in een belangrijke mate bij een doeltreffend optreden van de overheid, meestal zonder veel steun of inmenging van buitenlandse hulporganisaties. De ervaring van die landen verdient onze aandacht : de sterke en zwakke kanten van de interventie kunnen ons veel leren omtrent een doeltreffend voedselzekerheidsbeleid in de rest van de wereld.

Eerst zullen we de aandacht vestigen op landen die erin geslaagd zijn om acute hongersnood te vermijden. In die groep is India het meest voor de hand liggend en meest besproken geval. Sinds haar onafhankelijkheid heeft India geen noemenswaardige hongersnoodsituaties gekend. Hoewel de voedselproductie een belangrijke stijging heeft gekend, is in per capita termen die groei erg beperkt gebleven. Ongeveer elk jaar wordt één of andere grote streek door droogte getroffen en de armoede van grote delen van de bevolking werd reeds geïllustreerd in tabel 1.

Hoe is hongersnood op grote schaal, met een plotse stijging van het sterftecijfer, dan vermeden? Studies van het fenomeen zijn tot de conclusie gekomen dat aan de ene kant een goed georganiseerde overheidsadministratie hiervan aan de basis ligt, en anderzijds is er een politiek systeem dat uitstekend werkt om de logge administratie correct te doen optreden. Het administratief systeem van de overheid bestaat erin dat in tijden van nood allerlei openbare werken worden opgestart waarbij iedereen die iets wil bijverdienen kan komen werken. Er wordt een loon uitbetaald in cash. Op die manier kunnen zij, die een sterke daling kenden in de aanspraak op voedsel, voldoende middelen verdienen om voedsel aan te kopen in de markt.

In Marahastra, bijvoorbeeld, werden in 1973 meer dan 5 miljoen mensen via openbare werken tewerkgesteld, toen een jarenlange droogte tot een grootse hongersnood dreigde uit te groeien. Door de stijging van de vraag volgend op het uitbetalen van 5 miljoen bijkomende lonen, werd voedsel door handelaars aangevoerd vanuit andere streken van het land. Het resultaat was dat de voedselzekerheid met veel succes beschermd werd. Een groot verlies aan mensenlevens kon vermeden worden. Buitenlandse Niet-Gouvernementele Organisaties waren toen ook erg actief met voedselhulp en kampen en het heeft jaren geduurd vooraleer zij toegegeven hebben dat hun rol veel minder effectief was dan de onterecht bekritiseerde overheid. De andere peiler voor het succes van India is het politiek systeem. Een werkende democratie en een vrije pers die zich kritisch opstelt tegenover de politici zorgt ervoor dat die politici voortdurend onder druk staan om te garanderen dat bij een dreigende hongersnood de bureaucratie kan gemobiliseerd worden.

Er zijn ook Afrikaanse landen waar hongersnood werd vermeden : Botswana, Kenya en Cape Verde zijn goede voorbeelden, ondanks geregelde droogte en andere natuurrampen. Aan de basis van het systeem van Cape Verde, een land met een recente geschiedenis van langdurige droogtes, lagen drie componenten. Ten eerste, het verstandig gebruik van voedselhulp om het voedselaanbod op de markt enigzins te stabiliseren. Ten tweede, een systeem van arbeidsintensieve publieke werken, en ten derde een eenvoudig, maar diepgaand sociale-zekerheidssysteem met uitkeringen aan heel specifieke groepen, zoals gehandicapten, ouderlingen en zwangere vrouwen.

Kenya kan vernoemd worden omdat het ook getroffen was door de droogte die in Sudan en Ethiopië in 1984-85 leidde tot zoveel ellende. Door een grootscheepse campagne, met de steun van hulporganisaties en voedselhulp, die op tijd van start ging, kon uiteindelijk vermeden worden dat zelfs maar één slachtoffer van ondervoeding omkwam.

In Botswana kon een hongersnood vermeden worden gedurende de droogte van 1982-87 door een uitgebreid systeem waarbij de aanspraak op voedsel beschermd werd. De pijlers waren eerst een grondige observatie van de voedselhoeveelheid aanwezig in streken en een eventueel gebruik van voedselhulp om voedselbeschikbaarheid te herstellen. Maar minstens even belangrijk was een systeem waarbij op grote schaal (tijdelijke) jobs tegen contante lonen werden gecreëerd. Directe voedselbedeling en financiële steun werden ook uitgevoerd, maar enkel aan specifieke groepen die niet

konden werken. In Botswana zijn sommige onderdelen van het systeem, in het bijzonder de directe bijstand aan bepaalde kwetsbare groepen, intussen geïnstitutionaliseerd en zij vormen de basis voor een embryonaal sociale-zekerheidssysteem.

Deze interventies blijven relatief beperkt en vermijden enkel grootschalige crisissen. Nochtans kunnen hieruit belangrijke lessen getrokken worden, vooral omdat de betrokken landen nog steeds relatief arm zijn. In de genoemde landen werd hongersnood vermeden door een goed georganiseerde steun van de overheid met het expliciete doel om de aanspraak op voedsel van de kwetsbare delen van de bevolking te beschermen. Een droogte was in vele gevallen de aanleiding dat voor sommigen de belangrijkste bron van inkomsten wegviel. Een loon, uitbetaald in geld, zorgde ervoor dat voedsel kon worden aangekocht. Er werd geen grootschalige voedselbedeling gedaan, tenzij aan heel specifiek identificeerbare groepen. Voedselbeschikbaarheid werd eventueel verhoogd door voedselhulp, maar dan op een wijze die de markt op langere termijn niet verstoorde. De markt bleef het voornaamste middel om voedsel te verdelen. De hele ondersteuningsstrategie was ook onderdeel van een echt beleid. Het was op voorhand vastgelegd, zelfs wettelijk geregeld. Wanneer een crisis dreigde te ontstaan, moest niet hals over kop hulp van buitenaf ingeroepen worden, maar stond men klaar met uitgewerkte plannen.

Een nakende hongersnood heeft het relatief voordeel dat zij duidelijk op te merken valt : bijvoorbeeld door een grote migratiestroom of een systematische verkoop van het productief vermogen. Chronische honger, waarvan vooral de allerarmsten het slachtoffer zijn, is veel minder opvallend. Het probleem is ook fundamenteeler : het gaat niet om een tijdelijk falen van de aanspraak, maar een blijvend fenomeen. Toch zijn er ontwikkelingslanden die een redelijk succes hebben behaald om blijvende voedselzekerheid te geven. Voorbeelden zijn landen zoals China, Sri Lanka, Costa Rica, Jamaica, Cuba, en gedurende hun spectaculaire economische groei van de recente decennia, Zuid-Korea en Singapore.

De twee laatstgenoemde landen hebben vooral een beleid gevoerd gericht op de groei van de economie, maar tegelijk een deel van de opbrengsten van de groei gebruikt om bescherming te geven aan de kwetsbaren. Groei was niet voldoende : de overheid richtte haar beleid ook expliciet op de allerarmsten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld andere snelgroeiende economieën zoals Brazilië. In Zuid-Korea bijvoorbeeld werd een actief tewerkstellingsbeleid uitgevoerd om iedereen werk te verschaffen door een sterke

aanmoediging van arbeidsintensieve ondernemingen, een actief beleid op het vlak van training en bijkomende openbare-werkenprogramma's en directe ondersteuning van de behoeftigen.

Opvallender zijn echter de landen of staten die geen grote groei kenden. China, Sri Lanka, Kerala (India), Jamaica, Cuba, Chile en Costa Rica zijn hiervan voorbeelden. Ondanks het feit dat het ging om relatief arme landen werd een uitgebreide vorm van sociale zekerheid ontwikkeld in die landen om de allerarmsten te ondersteunen. In al deze landen werd zeer grote vooruitgang geboekt op het vlak van menselijke ontwikkeling. Net zoals in de rijkere landen van de wereld, betekent dit niet dat armoede en ellende volledig uitgeroeid werden. Nochtans kunnen belangrijke lessen getrokken worden.

Een belangrijk element was de voorziening van gezondheidszorg en onderwijs, twee factoren die van cruciaal belang blijken te zijn voor de voedselzekerheid van de allerarmsten. De relatie tussen gezondheidszorg, onderwijs en voedselzekerheid is complex, maar de principes zijn duidelijk. De rol kan eenvoudigweg begrepen worden als volgt. Ziekte is één van de grote risico's waar de allerarmsten gevoelig aan zijn en dat kan hen beperken om in te staan voor zichzelf. Gezondheidszorg bevordert zodoende de aanspraak op voedsel langs betere of meer arbeid. Onderwijs zal ook arbeid beïnvloeden, in het bijzonder de kwaliteit van de arbeid, zodat meer mogelijkheden ontstaan. Op lange termijn werken beide duidelijk in op armoede.

Een andere vorm van interventie ter bevordering van voedselzekerheid waren vormen van directe ondersteuning in goederen of in geld. Voornamelijk werkten zij langs programma's van bijkomende voeding, bijvoorbeeld in scholen. In sommige landen, zoals Costa Rica, heeft dit geleid tot de ontwikkeling van meer uitgebreide sociale zekerheid in de vorm van pensioenen, gezondheidsverzekering en directe financiële bijstand aan behoeftigen. In sommige van deze voorbeelden groeide het systeem uit tot een sociaal beleid op langere termijn, en om een beleid dat meer begint te lijken op een algemeen ontwikkelingsbeleid onder ideale omstandigheden. De basis is echter een sociale-zekerheidssysteem. Aan de ene kant korte termijn vangnetten : tewerkstelling van de armen, directe inkomenssteun voor duidelijk identificeerbare groepen, opvangnetten voor zieken en ouderen; en lange termijn ontwikkeling van menselijk en fysisch kapitaal van de armen, zoals investeringen in basisgezondheid en onderwijs, en andere infrastructuur voor de armen.

6. Een voedselzekerheidsbeleid in de praktijk

De basiselementen van deze systemen kunnen zeker overgenomen worden door andere landen. Wat belangrijk is dat sommige van die landen een zekere vorm van bescherming boden aan de allerarmsten op een ogenblik dat het land zelf nog erg arm was en niet hoefden te wachten op een groeiende economie om de programma's uit te voeren. De belangrijkste karakteristieken van een voedselzekerheidsbeleid zullen hier geschetst worden.

Een voedselzekerheidsbeleid moet op twee vlakken werken. Eerst moet het een vangnet zijn om een ondersteuning te geven in tijden van nood. Dit betekent dat steun moet gegeven worden aan chronisch zwakke groepen in de samenleving (die kwetsbaar zijn voor chronische ondervoeding), maar ook moet de mogelijkheid voorzien worden om dit systeem sterk uit te breiden in crisissituaties, zoals een langdurige droogte, of vluchtelingenstromen wegens conflict. Aan de andere kant moeten deze vangnetten gebruikt worden om op termijn te bereiken dat groepen blijvend zonder deze ondersteuning kunnen leven. Dit laatste is een noodzakelijke voorwaarde om dit beleid duurzaam te maken.

Dikwijls wordt heel sceptisch gereageerd op voorstellen die ijveren voor een beleid dat ondersteuning van de allerarmsten als één van zijn pijlers neemt, omdat dit teveel ruikt naar armenzorg en liefdadigheid. Nochtans zijn er goede redenen om directe steun als een noodzakelijk onderdeel te beschouwen van hongerbestrijding in ontwikkelingslanden. Ondervoeding bedreigt niet alleen het voortbestaan van de mens, maar heeft ook blijvende effecten. In het bijzonder brengt ondervoeding blijvende lichamelijke schade toe bijvoorbeeld in de vorm van groeistoornissen. Ook worden de verstandelijke mogelijkheden aangetast door ondervoeding. Dit alles heeft gevolgen voor de lange-termijnproductiviteit van het individu, en daardoor voor zijn mogelijkheden om actief te werken aan de verbetering van zijn levensomstandigheden. Huidige ondervoeding verhoogt dan ook de kans dat dit individu blijvend tot de groep allerarmsten zal behoren. Verder lopen de armen gedurende een hongersnood of een meer persoonlijke crisissituatie het risico om al hun fysisch kapitaal te verliezen. Zij proberen dit met alle mogelijke middelen te vermijden, maar als de ellende te groot wordt, verkopen zij ook hun vee, hun land, hun ploeg en hun andere produktiemiddelen. Tijdelijke ondersteuning, die er voor zorgt dat de moeilijke periode overbrugd wordt, is dan ook noodzakelijk om blijvende en verdere verarming op lange termijn te vermijden.

Korte-termijnondersteuning moet dan ook een volwaardig deel vormen van een voedselzekerheidsbeleid, omdat anders blijvende schade wordt toegebracht aan het menselijk en fysisch kapitaal.

Ondersteuning op zich is echter niet genoeg. De vorm van de ondersteuning is ook belangrijk. Die vorm moet erop gericht zijn dat individuen langs die ondersteuning ook meer kansen krijgen om op korte termijn terug deel te nemen aan de samenleving. Zoals reeds vermeld werd, heeft armoede en honger ook tot gevolg dat mensen uitgesloten worden uit de samenleving. Het feit dat zij voor een tijd niet hebben kunnen deelnemen aan de sociale en economische activiteiten van hun samenleving maakt het erg moeilijk om opnieuw een plaats te verkrijgen. Zowel het sociale brandmerk van honger en armoede, als het verlies of gebrek aan menselijk en fysisch kapitaal dragen hiertoe bij. Bijgevolg is het voor hen die door omstandigheden of reeds sinds lang bij de groep allerarmsten zijn terechtgekomen, erg belangrijk om het voedselzekerheidsbeleid specifiek toe te spitsen op het verhogen van hun kansen. *Een voedselzekerheidsbeleid moet er dan ook op gericht zijn om de allerarmsten zowel op het vlak van fysisch, menselijk en sociaal kapitaal te versterken.*

Er is in dit verband een interessante parallel met de wijze waarop heden tendage gedacht wordt omtrent de problematiek van langdurige werkloosheid in Europa. In het bijzonder heeft men gemerkt dat langdurige werklozen bijzonder weinig kansen hebben om terug tewerkstelling te vinden. Er wordt gewezen op een 'hysteresis' effect, dat verklaard wordt langs het verlies van vaardigheden (menselijk kapitaal) dat hen minder aantrekkelijk maakt voor werkgevers. Er wordt verder ook naar een 'insider-outsider' effect verwezen, waarbij werknemers (binnen het systeem) buitenstaanders buiten houden of 'uitsluiten'. In elk geval beseft men nu dat een tewerkstellingsbeleid zowel moet gericht zijn op de opvang van de werklozen met een zekere inkomensteun, met programma's om vaardigheden tenminste niet te verliezen, maar ook op programma's die de kansen van deze werklozen sterk verhogen, langs mogelijkheden voor bijscholing (menselijk kapitaal) en zelfs goedkoop krediet voor nieuwe zelfstandigen (fysisch kapitaal). Gelijkaardige elementen behoren tot succesvolle voedselzekerheidsprogramma's.

De pijlers van een voedselzekerheidsbeleid zijn hierbij besproken : korte-termijnondersteuning, gecombineerd met maatregelen om de kwetsbare groepen op langere termijn de mogelijkheden te geven om sterker te staan binnen de samenleving

langs toegang tot menselijk en fysisch kapitaal. Om deze pijlers uit te voeren op een aangepaste wijze voor de omstandigheden van de ontwikkelingslanden moeten echter nog een aantal andere principes gevolgd worden, vooral indien het gaat om sociale vangnetten voor grootschalige crisissituaties.

Een eerste principe is dat ervoor gezorgd wordt dat de lokale overlevingsstrategieën niet worden ondermijnd. In dit verband moet gepoogd worden om de ondersteuning in een vorm aan te bieden die zo dicht mogelijk bij de traditionele overlevingsstrategieën staat. Bijvoorbeeld, indien het verwerven van extra inkomen langs werk buiten de landbouw een typische reactie is op een crisis in de landbouw, dan zullen tewerkstellingsprogramma's aangewezen zijn, en niet gewoon voedselbedeling. Nochtans is het dan belangrijk dat dit werk dicht bij de woonplaats van de kwetsbaren gebeurt, om te vermijden dat zij door hun vertrek de rest van hun landbouwactiviteiten in de steek moeten laten. Kampen waar gecentraliseerde voedselbedeling en medische verzorging gebeurt gedurende crisissituaties zijn in dit verband de meest onaangepaste ondersteuning die de lokale strategieën sterk ondermijnd. Zij verplichten mensen om alle andere activiteiten op te geven, en verminderen de kansen om terug te kunnen keren naar hun vroegere bestaanswijze in hun plaats van herkomst. Zelfs indien mensen door geweld uit hun plaats van herkomst zijn verdreven, zijn kampen de meest onaangepaste vorm van ondersteuning, zeker als het gaat om mensen die voordien in de landbouw actief waren. Het menselijke en fysieke kapitaal dat ze hebben kunnen meebrengen wordt volledig nutteloos in die situatie, en raakt snel verloren: hun landbouwkennis, noch hun vee of ploeg, kunnen hier gebruikt worden, en zeker het fysieke kapitaal zal snel verloren geraken. Er is ook geen enkele mogelijkheid noch stimulans om de traditionele overlevingsstrategieën ten volle te benutten.

Verder is het ook noodzakelijk dat de ondersteuning zoveel mogelijk georganiseerd wordt *vanuit de lokale overheden of gezagsstructuren*. Hulporganisaties hebben dikwijls de neiging om zelf de hele interventie te willen controleren, om sneller en schijnbaar effectiever te kunnen ingrijpen. De reden die hiervoor gegeven wordt is dat de lokale structuren ofwel niet geïnteresseerd zijn ofwel inefficiënt, corrupt en bureaucratisch zijn. Die kritiek op de lokale structuren kan terecht zijn. Nochtans werken crisissituaties sociaal erg ontwrichtend en kunnen zij de traditionele sociale weefsels sterk aantasten. Men heeft deze sociale structuren meestal ook nodig om op lange termijn herstel mogelijk te maken. Indien men tijdens de crisissituatie van buitenaf nieuwe structuren

oplegt, worden de mogelijkheden om op langere termijn de traditionele ondersteuningssystemen te versterken ondermijnd.

Een derde principe is te verzekeren dat *de interventie de lokale markten niet verstoort*: voor sommigen vormt het kopen en verkopen langs de markt een onderdeel van de bestaanswijze en de verstoring hiervan kan hun overlevingsmogelijkheden op korte en lange termijn in gevaar brengen. Dit betekent dat indien de lokale markten in staat blijven om voldoende voedsel te verkopen tegen de waarde van inkomensteun (of van de lonen die uitbetaald worden aan deelnemers van het tewerkstellingsprogramma), dan zou geen interventie op de markt mogen gebeuren door bijvoorbeeld de verkoop van voedselhulp. De voedselbeschikbaarheid kan verhoogd worden door voedselhulp indien blijkt dat er ook een probleem is op dat niveau - met name indien door de markt niet aan de toegenomen vraag beantwoord kan worden langs, bijvoorbeeld, handel met andere regio's. In elk geval moet de gratis voedselbedeling zoveel mogelijk beperkt worden.

Hoe kan een voedselzekerheidsbeleid de behoeftigen best bereiken? Het is uiteraard niet efficiënt om zowel de kwetsbaren als zij die niet bedreigd zijn te ondersteunen. Algemene maatregelen, zoals bijvoorbeeld voedselsubsidies komen ten goede aan zowel de rijken als de armen. Systemen, die ervoor zorgen dat alleen de behoeftigen bereikt worden, kunnen grote kostenbesparingen met zich meebrengen die meer diepgaande ondersteuning mogelijk maken. Aan de éne kant kan administratieve selectie gebruikt worden om de kwetsbaren te identificeren: de lokale administratie bepaalt wie hulp zal krijgen. In traditionele samenlevingen kan dit soms succes hebben en lokale structuren kunnen hiervoor instaan, hoewel ook misbruik kan gemaakt worden van de situatie.

Verder is *administratieve selectie* op efficiënte wijze enkel mogelijk indien het gaat om duidelijk identificeerbare kwetsbare groepen. Het kan met veel succes werken om bijvoorbeeld ondervoede kinderen, gehandicapten, zwangere vrouwen, of zieken te bereiken. Om in het algemeen 'armen' te identificeren is veel moeilijker, zeker indien een grote verscheidenheid van activiteiten uitgevoerd wordt als een onderdeel van de overlevingsstrategie. Eenvoudige inkomens- of vermogenstesten zijn in de praktijk niet toe te passen door de pluraliteit van de activiteiten en meetproblemen bij hun waardering.

Indien de behoeftigen niet eenvoudig te identificeren zijn, dan zijn er twee mogelijkheden. Aan de ene kant kan men algemene ondersteuning geven, bijvoorbeeld aan alle gezinnen, gebruik makend van heel eenvoudige criteria, zoals bijvoorbeeld op

basis van de grootte van het gezin. Het voordeel van dit soort systeem is dat iedereen, dus ook de behoeftigen, zeker kunnen bereikt worden⁹. Nochtans betekent dit ook dat sommige rijkere mensen steun krijgen, maar eigenlijk geen steun nodig hebben. Het is duidelijk dat deze algemene ondersteuningssystemen erg duur kunnen zijn. In landen waar de middelen bijzonder schaars zijn moet naar alternatieven gezocht worden om de armen effectiever te bereiken.

Als nuttig alternatief kunnen *systemen van zelf-selectie* gebruikt worden. Dit betekent dat een systeem wordt uitgedacht waarbij enkel de allerarmsten bereid zullen zijn om deel te nemen aan het sociale-ondersteuningssysteem. Bijvoorbeeld, indien een tewerkstellingsprogramma gelanceerd wordt, kan een systeem gezocht worden waarbij enkel de 'behoefigen' het werkaanbod aannemen : zij 'selecteren zichzelf'. Het meest gebruikte systeem zorgt ervoor dat het loon dat betaald wordt voldoende laag is om ervoor te zorgen dat rijken zich de moeite niet willen getroosten om te komen werken, maar dat het loon voldoende hoog is om het voor de armsten toch interessant te maken om deel te nemen.

Het is juist dat op die manier het loon erg laag wordt gehouden en dat dit slechts een beperkte aanspraakverhoging teweeg kan brengen. Dit moet echter afgewogen worden tegenover de situatie waarbij middelen uitgekeerd worden aan niet-behoefigen, die hierdoor de totale middelen beschikbaar voor de allerarmsten gaan verminderen. Het systeem wil ook enkel een opvangnet zijn om te vermijden dat mensen omkomen die bekwaam zijn om te werken, maar wiens aanspraak op voedsel onvoldoende is : door het selectiemechanisme kunnen zij zeker bereikt worden. Het feit dat ze moeten werken is geen 'straf' voor hun armoede, maar waarschijnlijk de enige manier om ze doeltreffend te bereiken.

Ondersteuning moet echter niet alleen zorgen dat de behoeftigen vandaag kunnen overleven, maar het systeem moet zoveel bijdragen om op termijn de nood aan ondersteuning te vermijden. Directe inkomens- of voedselsteun kan bijdragen om vandaag te overleven, maar helpt het individu alleen voor de toekomst, door te kunnen vermijden dat menselijk en fysisch kapitaal verder verloren wordt.

⁹ Nochtans heeft de ervaring met de Westerse sociale zekerheid geleerd dat de meest marginale groepen dikwijls toch nog door de mazen van het net vallen bij 'algemene' maatregelen.

Tewerkstellingsprogramma's kunnen in die zin beter zijn. Ze geven de noodlijdenden de waardigheid dat ze zelf hebben kunnen instaan voor hun voedselzekerheid door te werken en niet door af te hangen van de liefdadigheid van anderen. Het is echter belangrijk dat de programma's ook een bijdrage leveren tot het behoud en verhoging van het menselijk en fysisch kapitaal. In het bijzonder kan er voor gezorgd worden dat zekere vaardigheden geleerd worden tijdens de tewerkstelling, en/of dat het uiteindelijke produkt ten goede komt aan de armen in de vorm van nieuw fysisch kapitaal. Openbare infrastructuurwerken worden dan ook dikwijls vernoemd als een ideale tewerkstellingsvorm. Nochtans blijkt de projectkeuze in het verleden heel zwak te zijn geweest, waarbij vele werken uiteindelijk kleinschalige 'witte olifanten' bleken te zijn. Het is in dit verband ook zo dat het niet genoeg is om eender welke infrastructuur op te bouwen : sommige infrastructuren, zoals bijvoorbeeld bepaalde wegenwerken, vormen een regressieve publieke investering : zij komen dikwijls veel meer de rijken ten goede dan de armen. Op die wijze wordt natuurlijk weinig bijgedragen tot het versterken van het fysisch kapitaal van de armen.

Verder blijkt er slechts heel weinig verbeelding te bestaan omtrent de mogelijke tewerkstellingsprojecten voor de armen. Wegen en ander fysische infrastructuurwerken vormen zeker niet de enige investering die aan hen ten goede kunnen komen. De ervaring van de landen die ondervoeding sterk hebben kunnen terugdringen leert ons dat investeringen in basisgezondheidszorg en onderwijs op langere termijn cruciaal zijn in het gevecht tegen de ondervoeding. Tewerkstellingsprojecten die specifiek gericht zijn op het opbouwen van gezondheids- en onderwijsinfrastructuur kunnen daarom uitermate geschikt blijken. Andere projecten, waarbij de armen de kans krijgen om hun eigen fysisch kapitaal op te bouwen (door bijvoorbeeld irrigatie aan te leggen naar de eigen velden, of het vervaardigen van ploegen) maar ook waarbij ze duurzame goederen kunnen vervaardigen (zoals meubels, potten en ook huizen) voor zichzelf en als ze dat verkiezen voor de markt, kunnen sterk bijdragen tot een blijvende onafhankelijkheid. Vele van dit soort projecten worden op het ogenblik uitgevoerd door ontwikkelingsorganisaties. Het is echter noodzakelijk in het kader van een voedselzekerheidsbeleid hierbij tegelijk een korte-termijnsteun in de vorm van een loon te geven aan hen die deze vaardigheden aangeleerd krijgen, want zonder dit loon zouden zij niet aan dit op termijn nuttige project kunnen deelnemen.

Er wordt dikwijls beweerd dat dit soort voedselzekerheidsbeleid al bij al eerder een plaaster op een houten been is. De ingrepen zijn niet fundamenteel genoeg om de structurele problemen van honger op te lossen. In het bijzonder wordt hierbij gewezen op het feit dat zonder herverdeling van de produktiemiddelen en in het bijzonder landhervorming, er geen oplossingen kunnen komen voor de situatie van de allerarmsten. Landhervorming kan een belangrijk aspect vormen van een beleid ter verbetering van de voedselzekerheid van de armsten. In landen zoals Zuid-Korea en Japan is het historisch gezien cruciaal geweest ter verbetering van de positie van de arme lagen van de bevolking. Het is waarschijnlijk juist dat het in bijvoorbeeld Latijns- en Midden-Amerika een belangrijke stap zou zijn. Nochtans kan het niet voldoende zijn als voornaamste pijler van een voedselzekerheidsbeleid. Eerst en vooral werkt dit niet op korte termijn, maar eerder op lange termijn : zonder directe ondersteuning in de noodsituatie worden de lange-termijnmogelijkheden erg ondermijnd. Ook blijft het een ondersteuning die uitsluitend op de landbouw gericht is, en daardoor sterk gevoelig blijft aan schommelingen en droogteperiodes. Verder, wat belangrijk lijkt voor Latijns-Amerika is daarom niet zo belangrijk voor vele van de armste landen en voor Afrika (met uitzondering van sommige Zuidelijk Afrikaanse landen). Landschaarste en verdeling moet in vele van die landen niet beschouwd worden als het belangrijkste probleem. Landhervorming zal ook zeker geen voldoende voorwaarde zijn voor voedselzekerheid op lange termijn. In Ethiopië bijvoorbeeld, vond in 1976 een grote, diepgaande landhervorming plaats, maar nochtans werd het getroffen door een grootse hongersnood in 1984-85 en ondervoeding blijft schrijnend hoog.

7. Besluit en vraag voor actie

In dit standpunt werd geprobeerd om een duidelijke situering te geven van het probleem van honger en om duidelijk te maken wat een echt beleid voor voedselzekerheid is. Uiteindelijk moet een voedselzekerheidsbeleid een beginpunt zijn van een sociale zekerheid voor de allerarmsten, waarbij zij ondersteuning krijgen in tijden van nood, maar op een manier die ervoor moet zorgen dat zij in de toekomst minder afhankelijk worden van deze steun en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. De ondersteuning en het lange-termijnwerk gaan hand in hand en hebben individueel weinig zin noch kans op slagen. Uiteindelijk moeten alle interventies in dit verband gericht zijn

op het beschermen en ontwikkelen van het menselijk en fysisch kapitaal van de allerarmsten, die de basis vormen van hun aanspraak op voedsel.

Dit soort beleid verschilt van de traditionele visie op de hongerproblematiek die vooral de nadruk legt op voedselproductie en voedselbeschikbaarheid. Hoewel beiden belangrijk zijn, vormen zij niet de correcte invalshoek om het probleem te begrijpen. Ook verschilt dit van traditionele benaderingen van het hongerprobleem dat ofwel ondersteuning benadrukt ofwel enkel wil kijken naar lange termijn 'structurele' factoren. De benadering in dit artikel probeert beiden te combineren. Dit is belangrijk, omdat korte-termijnondersteuning, zoals voedselhulp in vluchtelingenkampen, weinig kansen geeft voor de lange termijn. Maar ook omdat lange-termijninterventies dikwijls aan de armsten voorbij gaan, of omdat zij er minder van kunnen genieten door het verlies op korte termijn van een deel van hun menselijk en fysisch kapitaal. Zij kunnen het zich dikwijls ook niet permitteren om deel te nemen aan projecten op lange termijn.

Dit laatste is van fundamenteel belang, en vele ontwikkelingsprojecten falen in dit verband. Wanneer NGO's en anderen een project plannen wordt dikwijls uitgegaan van de armoede en honger in bepaalde streken. Met hun drang om op lange termijn te werken wordt veelal vergeten dat korte-termijnproblemen roet in het eten kunnen gooien indien zij zich vooral richten op de allerarmsten. De reactie hiertegen is echter doorgaans om zich te gaan richten op natuurlijke leiders, entrepreneurs of modelboeren om nieuwe ideeën te laten uitvoeren. De hoop is dan dat door het goede voorbeeld en het succes van de vernieuwingen, anderen, inclusief de allerarmsten, deze mogelijkheden zullen aangrijpen voor zichzelf.

Uiteindelijk gelooft deze benadering in de mogelijkheden van een 'trickle down': de armen zullen vroeg of laat ook profiteren van de ontwikkeling. In die zin verschillen deze NGO-projecten dan weinig van de door de NGO's vervloekte programma's van de Wereldbank en andere internationale of bilaterale instellingen, gericht op economische groei in de ontwikkelingslanden. Uiteindelijk beogen dit soort NGO-projecten de groei te bevorderen in het dorp of de streek waarin zij actief zijn, en blijven de allerarmsten veelal achter.

Betekent dit dat deze groeigerichte programma's, van NGO's op plaatselijk niveau, of grote interventies op nationaal niveau moeten afgebouwd worden? Zeker niet. De voedselzekerheidsprogramma's kunnen op termijn enkel leefbaar zijn en uitgebouwd worden tot volwaardige sociale zekerheid indien de landen in kwestie ook rijker worden.

Groeigerichte projecten blijven waardevol, want op dit ogenblik is de nationale rijkdom van vele van deze landen zo beperkt dat enkel minimale sociale-zekerheidsprogramma's kunnen uitgewerkt worden.

Nochtans zijn we ervan overtuigd dat interventies die specifiek gericht zijn op het beschermen en verbeteren van de posities van de voedselonzekereren noodzakelijk zijn. Niet-gouvernementele organisaties kunnen hierbij een nuttige rol spelen, hoewel zij er zich op zouden moeten toeleggen dat uiteindelijk de lokale structuren gebruikt en versterkt worden, om de duurzaamheid te garanderen. De enige succesverhalen uit de ontwikkelingslanden komen van landen die zelf deze systemen hebben uitgebouwd.

Niet-gouvernementele organisaties en officiële instanties zouden ook verplicht moeten worden om in het reine te komen op het vlak van de directe bijdrage van hun hulpstromen tot het verhogen van de voedselzekerheid, zeker nu zij hierrond in Vlaanderen campagne voeren. Eén mogelijkheid in dit verband is om een voedselzekerheidsstudie een noodzakelijk onderdeel te maken van voorstellen tot financiering door de overheid. In zo'n voorbereidende studie moet grondig onderzocht worden in welke mate de voorgestelde projecten direct de positie van de allerarmsten in de lokale samenleving beïnvloeden, zowel op korte als op lange termijn, en ook op welke wijze lokale structuren worden versterkt om dit soort steun te verzorgen op langere termijn. Er mag echter zeker geen sprake van zijn dat uitsluitend voedselzekerheidsprojecten goedgekeurd worden. Nochtans zou een envelope voor projecten die specifiek op voedselzekerheid gericht zijn zeker niet misstaan in de Belgische ontwikkelingssamenwerking.